





# BAHIA ANÁLISE & DADOS



ISSN 0103 8117

Bahia anál. dados

Salvador

v. 26

n.

p. 001-276

jan./jun. 2016

Foto: Ascort Carol Garcia

**Governo do Estado da Bahia**  
Rui Costa

**Secretaria do Planejamento (Seplan)**  
João Leão

**Superintendência de Estudos Econômicos  
e Sociais da Bahia (SEI)**  
Eliana Boaventura

**Diretoria de Indicadores e Estatística**  
Gustavo Casseb Pessoti

**Coordenação de Acompanhamento Conjuntural**  
Luiz Mário Ribeiro Vieira

BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. Disponível para consultas e download no site <http://www.sei.ba.gov.br>. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores. Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory* e na *Library of Congress* e no sistema *Qualis* da Capes.

**Conselho Editorial**

Ângela Borges, Ângela Franco, Ardemirio de Barros Silva,  
Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Carmen Fontes de Souza Teixeira,  
Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa,  
Eduardo L. G. Rios-Neto, Eduardo Pereira Nunes, Elsa Sousa Kraychete,  
Inaiá Maria Moreira de Carvalho, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro  
Soares Guimarães, Laumar Neves de Souza, Lino Mosquera Navarro,  
Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto,  
Mônica de Moura Pires, Nádia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães,  
Oswaldo Guerra, Renato Leone Miranda Lêda, Rita Pimentel, Tereza Lúcia  
Muricy de Abreu, Vitor de Athayde Couto

**Editoria-Geral**

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

**Conselho Temático**

Abdon Jordão Filho, Daniel Costa Ferreira, Edonilce da Rocha Barros,  
Franklim Sales Soares, Ivan Fontes, Maria de Lourdes Novaes Scheffler,  
Marina Siqueira de Castro, Mônica de Moura Pires, Paulo Nazareno Alves  
Almeida, Sílvia Maria Bahia Martins, Thomaz Borges Araripe Barbosa

**Coordenação Editorial**

Pedro Marques de Santana  
Maria Margarete de Carvalho Abreu Perazzo

**Coordenação de Disseminação de Informações**  
Augusto Cezar Pereira Orrico

**Coordenação de Produção Editorial**

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

**Editoria de Arte e de Estilo**

Ludmila Nagamatsu

**Revisão de Linguagem**

Calixto Sabatini

**Capa**

Julio Vilela

**Editoração**

Autor Visual - Perivaldo Barreto

**Coordenação de Biblioteca e Documentação**

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa

**Normalização**

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa  
Isabel Dino Almeida

---

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991- )  
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e  
Sociais da Bahia, 2016.  
v.26  
n. 1  
Semestral  
ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)

---

Impressão: EGBA  
Tiragem: 250 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Av., nº 435, 2º andar – CAB  
CEP: 41.745-002 Salvador – Bahia  
Tel.: (71) 3115-4822 / Fax: (71) 3116-1781  
[sei@sei.ba.gov.br](mailto:sei@sei.ba.gov.br)  
[www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br)



# SUMÁRIO

Apresentação	5	Consolidação do ambiente de negócios para a produção de biodiesel no semiárido baiano	141
		<i>José Emanuel Rebouças Ferreira</i>	
<b>SEÇÃO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL</b>	7		
Desigualdade, emprego e aglomerações produtivas: análise da dinâmica dos territórios de identidade da Bahia	9	Exportações de soja: uma análise de competitividade da Bahia e do Mato Grosso entre 2008 e 2014	157
<i>Francisco Lima Cruz Teixeira Silvio Vanderlei Araújo Sousa</i>		<i>Ronisson Lucas Calmon da Conceição Geiza Velozo Amaral Renato Drogueff Macedo Ana Elísia de Freitas Merelles</i>	
Desenvolvimento regional, C&T e ensino superior: notas sobre o contexto recente do Brasil e da Bahia	33	O envolvimento social e a complementaridade de políticas agrícolas e industriais no Médio Sudoeste da Bahia	173
<i>Danilo Jorge Vieira</i>		<i>Elba Medeiros Punski dos Santos</i>	
Planejamento e estratégias de desenvolvimento no estado da Bahia: da ocupação territorial à indução do desenvolvimento territorial rural por políticas públicas	53		
<i>Cristiane Aparecida de Cerqueira Antonio César Ortega Henrique Dantas Neder</i>		<b>SEÇÃO 3: DESAFIOS PARA A DESCONCENTRAÇÃO REGIONAL</b>	187
Competitividade da cadeia produtiva do biodiesel na Bahia: fatores institucionais e legais	73	Educação superior e o desafio do desenvolvimento regional da Bahia	189
<i>Marcelo Santana Silva Francisco Lima Cruz Teixeira Ednildo Andrade Torres Angela Machado Rocha Adalberto Cantalino</i>		<i>Cláudia Monteiro Fernandes</i>	
Rômulo Almeida e o planejamento econômico diante do enigma	89	Análise espacial da indústria de alimentos e bebidas no estado da Bahia	205
<i>Marcial Saavedra Castro Lina Maria Brandão de Aras</i>		<i>Aroldo de Albuquerque Mello Moreira Gervásio Ferreira dos Santos</i>	
<b>SEÇÃO 2: INTERIORIZAÇÃO PRODUTIVA NA BAHIA: EXPERIÊNCIAS</b>	107	Os parques de energia eólica como vetores do desenvolvimento local	221
Interiorização produtiva e novos vetores de crescimento econômico na Bahia	109	<i>Ramosildes Anunciação dos Santos Paulo Sérgio Rodrigues de Araújo</i>	
<i>João Paulo C. Santos Karina Maria das Graças C. Silva Simone B. Medeiros Pereira</i>		Turismo e desenvolvimento endógeno: uma análise multivariada da oferta turística do município de Bom Jesus da Lapa, Bahia	239
Desenvolvimento regional e interiorização produtiva: uma análise atualizada do Distrito Industrial dos Imborés em Vitória da Conquista, Bahia	121	<i>Fred Oliveira Rodrigues Rondinaldo Silva das Almas</i>	
<i>Roberto Lucas Spínola Souto Gustavo Casseb Pessoti Fernanda Calásans C. L. Pessoti Gildásio Santana Júnior</i>		Panorama da infraestrutura de transporte baiana: 2007 a 2014	257
		<i>Henrique Campos de Oliveira Urandi Roberto Paiva Freitas Leanderson Pinto da Silva</i>	



# APRESENTAÇÃO

Com grande satisfação entregamos aos leitores esta nova edição da revista *Bahia Análise & Dados*, cujo tema é o desenvolvimento regional e a interiorização produtiva na Bahia. O conjunto dos trabalhos selecionados gravita em torno de três eixos temáticos principais: as políticas públicas e de planejamento voltadas ao desenvolvimento regional, as experiências de interiorização produtiva no estado e os desafios para a desconcentração espacial do crescimento e desenvolvimento socioeconômicos.

Visando delinear essa multiplicidade de objetos e integrá-los numa discussão coerente e significativa, os autores que colaboraram com esta edição construíram um panorama diversificado e interdisciplinar de questões envolvidas na avaliação e nos prognósticos do desenvolvimento baiano, assim como nas perspectivas para uma maior integração produtiva do estado. Assim, os artigos que compõem este volume analisam um amplo espectro de problemas, abordando desde questões teóricas associadas ao desenvolvimento regional, passando por metodologias de análises dos processos de desconcentração regional até estudos empíricos relativos às experiências e aos desafios para a dinamização do interior baiano.

Dessa forma, colocamos à disposição do público a mais nova edição da revista *Bahia Análise & Dados* com a esperança de que sua difusão e conhecimento possam contribuir em alguma medida para a formulação de políticas e inspirar novas abordagens e pesquisas. Cumpre, por fim, destacar que isso não seria possível sem a colaboração diligente dos autores e da equipe técnica envolvida no processo de sua elaboração.

Agradecemos, então, a todos. Com a palavra, os autores.







**Seção 1:**  
**Políticas públicas**  
**e planejamento do**  
**desenvolvimento**  
**regional**



# Desigualdade, emprego e aglomerações produtivas: análise da dinâmica dos territórios de identidade da Bahia

*Francisco Lima Cruz Teixeira\**

*Sílvio Vanderlei Araújo Sousa\*\**

\* Doutor em Política de Ciência e Tecnologia e mestre em History and Social Studies of Science pela University of Sussex (Sussex). Professor permanente do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). teixeira@ufba.br

\*\* Doutor e mestre em Administração pelo Núcleo de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

## Resumo

Este artigo se propõe a analisar as desigualdades regionais e as mudanças econômicas do estado da Bahia entre 2006 e 2013. Para isso, utiliza dados referentes ao crescimento do PIB, da população e do emprego, distribuídos por seus territórios de identidade. Buscou-se identificar e caracterizar as mudanças na estrutura produtiva do estado, tendo como referência as aglomerações produtivas espalhadas pela região. A análise tem como pano de fundo a polêmica desencadeada pelo trabalho de Piketty (2014), que retomou a discussão sobre a relação entre desigualdade e crescimento, e as possibilidades de desenvolvimento local fincadas em aglomerações produtivas reveladoras de vocações regionais. Os resultados confirmam as principais características da economia baiana: altamente concentrada em torno de Salvador e Feira de Santana, desdobrando-se para territórios próximos, como o Recôncavo e o Litoral Norte e Agreste. Em poucos territórios são encontradas aglomerações produtivas dinâmicas e com potencial de desencadear processos de desenvolvimento endógenos.

**Palavras-chave:** Desigualdade. Aglomerações produtivas. Emprego. Territórios de identidade.

## Abstract

*This article sets out to analyze regional inequalities and the economic changes of the State of Bahia in Brazil between 2006 and 2013. To do so, uses data regarding GDP growth, of population and employment in their Territories of Identity. We sought to identify and characterize changes in the productive structure of the State, by means of the productive settlements existent in the region. The analysis has as background the controversy triggered by the work of Piketty (2014), which resumed the discussion on the relationship between inequality and growth, and, on the other hand, the possibilities of local development embedded in productive settlements that reveals regional vocations. The results confirm the main features of the Bahia's economy: highly concentrated around Salvador and Feira de Santana, unfolding to the nearby territories as the Recôncavo and the Litoral Norte e Agreste. In a few territories are found productive settlements with potential for triggering local development processes.*

**Keywords:** Inequality. Productive agglomerations. Employment. Identity territories.

## INTRODUÇÃO

Os efeitos da concentração da riqueza no processo de desenvolvimento capitalista voltaram recentemente ao debate, sob a influência do monumental trabalho empírico e analítico de Piketty (2014). No seu livro, ele ataca frontalmente a tradicional concepção neoclássica, inspirada na obra de Kuznets (1955), a qual sustenta que a concentração de renda é indissociável dos estágios iniciais do desenvolvimento capitalista, uma vez que, nesse período, a concentração permite o acúmulo do volume de capital necessário aos investimentos que impulsionam o crescimento da produção, além de estimular, por meio de incentivos monetários, a produção laboral. A partir de certo estágio de desenvolvimento, segundo os neoclássicos, a renda concentrada nos primeiros estágios passaria automaticamente a ser distribuída, em virtude do crescimento da produtividade média. A função de distribuição de renda teria o formato de “u invertido”: a concentração aumentaria até atingir certo patamar, a partir do qual passaria a decrescer. O trabalho de Piketty, suportado por extensivas séries históricas de distribuição de renda dos principais países capitalistas, mostra que aquela concepção não se sustenta empiricamente, uma vez que, em lugar da esperada distribuição da renda, o que se presenciou nas últimas décadas do século XX e primeira do XXI foi um expressivo movimento de concentração nas economias mais avançadas do mundo e mesmo em países pobres.

A escola latino-americana da teoria do desenvolvimento, desde os pioneiros trabalhos da CEPAL (PREBISH, 1962; FURTADO, 1968), preconiza que a expansão dos mercados internos, pela via do aumento da renda média, seria condição indispensável para dinamizar o processo de acumulação nos países de industrialização tardia e incipiente. A “indústria infante” só sobreviveria se a demanda efetiva estivesse em contínua expansão, pela incorporação de massas assalariadas ao consumo de bens industriais em grande escala. A superação

do subdesenvolvimento requereria aumento e desconcentração da renda não só em termos pessoais como também regionais. Para tanto, as políticas públicas desempenhariam um papel fundamental.

Essa discussão se reverte com especial relevância quando se constata que a trajetória da economia baiana, desde a metade do século XX, foi marcada pela concentração econômica em termos pessoais, setoriais, empresariais e espaciais, gerando fortes desigualdades entre as regiões e municípios do estado, tendo como consequência problemas sociais crônicos. Essa particular fase de concentração, que possui profundas raízes históricas, acompanhou o processo de industrialização iniciado nos anos 1950, cuja dinâmica foi caracterizada por Teixeira e Guerra (2000) como sendo exógena e espasmódica. A permanente dependência de intervenções exógenas para manutenção da dinâmica econômica indica que essa industrialização não foi capaz de gerar um processo interno de acumulação para sustentar o seu crescimento. Desse ponto de vista, essa dinâmica exógena e espasmódica parece ter uma grande influência no processo de concentração regional da economia baiana, uma vez que a indústria se localizou em reduzidos espaços do território do estado.

Desde o início da década de 1990, os documentos oficiais de planejamento reconhecem os problemas gerados pela concentração espacial da economia baiana e propõem políticas com o intuito de iniciar um processo de reversão. As políticas postas em prática recorreram à concessão de incentivos fiscais, financeiros e de infraestrutura, visando atrair investimentos para o interior do estado (UDERMAN, 2005). Com essas políticas veio a expectativa de que haveria descentralização, promotora de nova feição para a economia do estado. Imaginava-se que seria possível ativar um processo de diversificação e interiorização econômica, pela constituição de aglomerações produtivas geradoras de externalidades dinâmicas, que pudessem ser uma alternativa às políticas de atração de investimentos exógenos.

A partir de 2001, com a intensificação das políticas sociais pela via de transferência de renda, aumento do salário mínimo real, aposentadoria rural, ampliação do crédito e apoio à agricultura familiar, houve um aumento significativo dos rendimentos de camadas mais pobres da população. Esse aumento de renda, além de elevar o consumo direto dos beneficiários, teria, em potencial, o poder de, pela via do efeito multiplicador, atrair novos investimentos, expandir a atividade econômica e elevar o emprego nas regiões com maiores índices de desigualdade. Importante observar que esse efeito potencial torna-se mais relevante para a Bahia, que possui o maior contingente de beneficiários da Bolsa Família entre os estados brasileiros (MELO et al., 2013).

Em 2011, foram publicados dois trabalhos (TEIXEIRA; ARAÚJO, 2011; TEIXEIRA; GUERRA; ARAÚJO, 2011) que tinham como principal objetivo avaliar se as expectativas criadas em torno das políticas de desconcentração econômica e dos efeitos potenciais dos programas sociais se efetivaram, desencadeando um processo de desenvolvimento econômico endógeno, menos dependente de intervenções exógenas e menos concentrador. Para tanto, foi utilizado o banco de dados do Observatório de Atividades Econômicas (2016), construído a partir dos dados de empregos formais constantes da RAIS Estabelecimentos de 2007, organizados por território de identidade do estado da Bahia. Essas informações permitiram que os movimentos de diversificação setorial, de distribuição regional e setorial do emprego e de aglomerações produtivas fossem identificados. E possibilitaram ainda a qualificação das aglomerações produtivas existentes em cada território de identidade.

Neste trabalho, volta-se à temática da concentração econômica na Bahia. Seu objeto de análise

foca as diferenças regionais de emprego e renda encontradas no estado da Bahia, dividido em territórios de identidade. Além de analisar essas diferenças, este trabalho objetiva identificar e

**Neste trabalho, volta-se à temática da concentração econômica na Bahia. Seu objeto de análise foca as diferenças regionais de emprego e renda encontradas no estado da Bahia, dividido em territórios de identidade**

qualificar as aglomerações produtivas existentes nos territórios de identidade, para caracterizar a dinâmica da estrutura produtiva do estado. Para tanto, são utilizados novos dados e informações referentes ao aumento populacional, ao

crescimento do PIB per capita e à evolução do emprego (com base na RAIS Estabelecimentos de 2006 a 2013).<sup>1</sup> Com esses dados, será possível verificar se ocorreu desconcentração econômica no período de sete anos (2006 a 2013) e se houve maior qualificação das atividades produtivas, tendo por indicador a qualificação das aglomerações produtivas espalhadas pelos territórios de identidade. Os dados utilizados estão organizados na nova versão do Observatório de Atividades Econômicas (2016).

Este artigo está organizado da seguinte forma: após a introdução, procede-se a uma breve revisão do debate em torno da relação entre concentração econômica e desenvolvimento local; em seguida, explora-se a possibilidade de desenvolvimento regional e local com base em aglomerações produtivas; na parte empírica, são apresentados e analisados dados sobre a evolução da população, do PIB e do emprego no estado e nos seus territórios de identidade; após esse panorama geral, define-se a metodologia a ser utilizada para identificar e qualificar as aglomerações produtivas existentes nos territórios de identidade e se apresentam as conclusões do trabalho.

<sup>1</sup> A base de dados RAIS Estabelecimentos é formada pelos empregos formais, com carteira assinada. Ela pode ser acessada em <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php> mediante senha.

## CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO

A concentração de renda, ou conflito distributivo, foi um tema prioritário nos escritos dos economistas clássicos, a exemplo de Ricardo e Marx. Com base em seu “princípio da escassez”, Ricardo chega à conclusão de que, caso o sistema de preços baseado na oferta e demanda vigorasse sem restrições, o preço e a renda da terra iriam crescer até atingir valores muito elevados, devido ao aumento constante da demanda por alimentos, resultante do crescimento demográfico. Nessas condições, os proprietários de terra acumulariam uma porção cada vez maior do produto e da renda em relação às outras classes sociais. O contexto da época de Ricardo era marcado pela expansão urbana e demográfica, em paralelo ao início da ampliação do capital industrial, mas ainda com significativa participação da renda da terra na riqueza. Para Marx, cujo principal foco de análise é o capital industrial da segunda metade do século XIX, que crescia exponencialmente, a lógica interna da competição capitalista levaria, inevitavelmente, à concentração de capital em um número cada vez menor de agentes, não havendo limites naturais a esse processo. Dada essa tendência inexorável, a participação dos assalariados na renda da sociedade industrial não poderia crescer significativamente, levando ao acirramento do conflito de classes, inerente à sociedade capitalista.

Esse tema foi quase que totalmente abandonado por um longo tempo, até que, na década de 50 do século passado, Simon Kuznets conseguiu coletar estatísticas sobre a distribuição de renda nos Estados Unidos de 1913 a 1948, até então inéditas. Ao analisar esses números, ele interpretou que, nesse período, houve uma melhoria significativa na participação dos estratos mais baixos na renda global do país. Com base nessa percepção, o autor propôs o que seria desde então conhecida como a hipótese de Kuznets:

*One might thus assume a long swing in the inequality characterizing the secular income structure: widening in the early phases of economic growth when the transition from the pre-industrial to the industrial civilization was most rapid; becoming stabilized for a while; and then narrowing in the later phases.<sup>2</sup>*  
(KUZNETS, 1955, p. 18).

Dada essa hipótese, várias pesquisas foram efetuadas para testá-la. Haveria uma correlação positiva entre desigualdade e crescimento, confirmando o modelo derivado de Kuznets e sintetizado pela função do “u invertido”? Algumas pesquisas confirmaram a hipótese de Kuznets, outras não. Em uma recente revisão desses estudos, Boushey e Price (2014) consideram que grande parte da controvérsia se deve às diferenças nas estatísticas e nas metodologias utilizadas nos diversos estudos. Não obstante, esses autores chegaram à conclusão de que os trabalhos mais recentes reúnem fortes evidências de que altos níveis de desigualdade de renda são negativamente relacionados com o crescimento de longo prazo. Ou seja, em longo prazo, sociedades mais igualitárias tendem a usufruir de maiores taxas de crescimento. Mesmo em curto prazo, os frutos do crescimento com altos níveis de desigualdade tendem a ser apropriados proporcionalmente pelos estratos detentores de rendas mais altas.

Mesmo sem haver comprovação empírica conclusiva, vários escritos com pretensão teórica passaram a defender a ideia de que combater a desigualdade é ineficaz, uma vez que ela promove estímulos para o trabalho e os investimentos (OKUM, 1975). Segundo essa visão, em uma sociedade desigual, os incentivos monetários podem levar os mais pobres a trabalhar mais e ser mais produtivos, em busca de melhores dias, contribuindo, por essa via, para a expansão da produtividade.

<sup>2</sup> Pode-se considerar, portanto, uma reversão longa na desigualdade que caracteriza a estrutura de renda secular: alargamento nas primeiras fases de crescimento econômico, quando a transição do pré-industrial para a civilização industrial foi mais rápida; tornando-se estabilizada por um tempo; e então, estreitamento nas fases posteriores.

Por sua vez, a concentração de riqueza em poucas mãos seria necessária para que o nível dos investimentos produtivos possa se expandir continuamente. Esse ponto de vista pode ser sintetizado da seguinte forma:

*The contrasts among American families in living standards and in material wealth reflect a system of rewards and penalties that is intended to encourage effort and channel it into socially productive activity. To the extent that the system succeeds, it generates an efficient economy. But that pursuit of efficiency necessarily creates inequalities. And hence society faces a tradeoff between equality and efficiency* (OKUM, 1975, p. 1).<sup>3</sup>

Evidentemente que essa percepção não leva em consideração que as desigualdades podem afetar o comportamento dos indivíduos de diferentes formas, e que a estrita racionalidade econômica, assentada unicamente em incentivos monetários, nem sempre prevalece. Além disso, alta concentração de renda pode acirrar o conflito distributivo, levando a situações políticas insustentáveis. Mesmo reconhecendo esse problema, a visão neoclássica trata esse conflito como um mero *tradeoff* entre igualdade e eficiência econômica.

O trabalho de Piketty (2014) demonstra empiricamente que não é possível constatar nenhuma tendência a uma maior igualdade nos países ricos, incluindo os Estados Unidos. Pelo contrário, nas últimas cinco décadas, a desigualdade aumentou significativamente nesses países e se manteve ou mesmo aumentou nos países mais pobres. Para Piketty, não existe processo espontâneo e natural que possa prevenir que as forças desestabilizadoras da desigualdade prevaleçam permanentemente. Para ele, o período de redução da desigualdade nos pa-

íses ricos do qual fala Kuznets, em meados do século XX, foi transitório e pode não voltar. A principal razão para o aumento da desigualdade nos países ricos, segundo Piketty (2014), é que, nas últimas décadas, a taxa de retorno do capital tem sido maior do que a taxa de crescimento dessas economias.

No Brasil, a controvérsia sobre crescimento e desigualdade teve grande repercussão durante o “milagre econômico” do regime militar (MOREIRA; BRAGA; TOYOSHIMA, 2010). Apesar das altas taxas de crescimento, os críticos daquele regime condenavam a crescente desigualdade de renda provocada pelo “modelo econômico” em vigor. Mais recentemente, dois trabalhos se propuseram a realizar testes econométricos para avaliar os efeitos da desigualdade de renda sobre o crescimento econômico nas diversas regiões do país. Ambos os estudos concluíram que a desigualdade de renda possui uma relação inversa com o crescimento. Ou seja, a relação negativa entre essas variáveis aparece com uma grande regularidade empírica nos testes realizados (MOREIRA; BRAGA; TOYOSHIMA, 2010; TAQUES; MAZZUTTI, 2010). Diante das evidências apresentadas por esses trabalhos, pode-se postular que, apesar de o crescimento econômico ser importante para a redução da pobreza, não significa algum efeito mitigador das desigualdades no país.

A escola histórico-estruturalista considera improvável a hipótese de Kuznets. Pelo contrário, para Furtado (1968), não só a desigualdade tem efeito negativo sobre o crescimento, como o modelo de crescimento também pode repercutir negativamente sobre as desigualdades sociais. Sem regulação adequada, as forças do mercado atuariam no sentido de aumentar a desigualdade, reveladora da pobreza histórica, perpetuando o ciclo do subdesenvolvimento por meio de um processo de causação circular e cumulativa, como na análise proposta por Myrdal (1965). A abordagem cepalina advoga que a redução da pobreza é indispensável ao desenvolvimento dos países latino-americanos e poderia ser alcançada através de políticas redistributivas. Para Prebisch (1962), o aumento e a sus-

<sup>3</sup> Os contrastes nos padrões de vida e de riqueza material entre as famílias americanas refletem um sistema de recompensas e sanções que se destina a incentivar o esforço e canalizá-lo para atividades socialmente produtivas. À medida em que o sistema for bem-sucedido, ele gera uma economia eficiente. Mas a busca da eficiência necessariamente cria desigualdades. E, portanto, a sociedade enfrenta uma escolha entre igualdade e eficiência.

tentação do salário real, por exemplo, permitiriam a criação e expansão dos mercados indispensáveis para assegurar o crescimento da produtividade da indústria, único meio viável para essas economias alcançarem (*catch up*) o nível de renda dos países industrializados.

Essa controvérsia no campo da economia parece esconder considerações difíceis de serem evitadas quando se discute o desenvolvimento. Hoje, não seria mais concebível entender o desenvolvimento de sociedades humanas nos limites impostos pelo crescimento do produto e da renda. Diferentes dimensões deveriam ser consideradas, a exemplo das condições de acesso à educação, saúde, segurança e outros componentes daquilo que se convencionou chamar qualidade de vida. Afinal, o sentido do desenvolvimento é a mera acumulação de capital ou a promoção do bem-estar dos cidadãos? Essas duas finalidades seriam concorrentes ou convergentes?

O objetivo deste artigo está longe de ser o enfrentamento dessa controvérsia. Parte-se dos pressupostos de que a desigualdade não contribui para o desenvolvimento, de que o objetivo do desenvolvimento é a promoção do bem-estar de parcelas cada vez maiores dos cidadãos e de que as políticas públicas têm um papel fundamental na redução das desigualdades. Dadas essas premissas, abre-se caminho para discutir uma forma particular de combater as desigualdades regionais: o fomento às aglomerações produtivas preexistentes em territórios de identidade.

## **AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL**

Desde o final da década de 1950, as políticas regionais no país consideravam que o processo circular e cumulativo aumentaria os desníveis inter-regionais, impedindo a distribuição do crescimento proveniente do processo de industrialização e, em última instância, limitando o próprio desenvol-

vimento. Na tentativa de combater tal processo, o país passou a adotar políticas de descentralização de atividades industriais na direção das regiões relativamente mais atrasadas. A redução das desigualdades poderia se dar pela criação de polos industriais próximos aos maiores centros urbanos dessas regiões, ancorados em indústrias motrizes, que irradiariam efeitos de encadeamento capazes de promover a sustentação do crescimento, em linha com o pensamento de Perroux (1995) e Hirschman (1958). Essas políticas levaram à instalação de processos de industrialização em regiões mais atrasadas, como em alguns estados do Nordeste, porém com resultados muito aquém do esperado, quando se considera o desenvolvimento para além do mero crescimento (STORPER, 1994).

Mais recentemente, junto com o aprofundamento dos estudos sobre desenvolvimento regional e local, cresceu o interesse pelas aglomerações produtivas, relacionadas, na literatura, aos conceitos de distritos industriais, *clusters* ou sistemas locais de produção. O reconhecimento da importância das economias externas de escala promovidas pela aglomeração espacial de firmas remonta aos distritos industriais ingleses estudados por Alfred Marshall no final do século XIX, descritos no seu célebre livro *Princípios de Economia: Tratado Introdutório*. Nesses distritos, a organização das empresas em aglomerações de um mesmo setor resultaria na obtenção de economias de escala sistêmicas, ou externalidades, possibilitando a crescente redução do custo médio da produção. Para Marshall (1961), as externalidades promovidas pela aglomeração seriam obtidas devido ao surgimento de indústrias subsidiárias em torno de uma indústria-chave, cada uma devotando-se a um ramo do processo de produção, resultando, dessa divisão social do trabalho, ganhos externos de produtividade. Com isso, fornecedores especializados são atraídos, e desenvolve-se um *pool* de trabalhadores dotados de habilidades especiais, de modo que passa a haver um mercado constante para a mão de obra especializada. Além disso,



o conhecimento e a informação se acumulariam e se difundiriam mais facilmente entre as empresas do distrito, devido à proximidade entre os agentes. Os ganhos externos de produtividade levariam a ganhos de produtividade das firmas individuais.

A partir da década de 1990, vários países da América Latina passaram a adotar políticas de dinamização de *clusters*, ou distritos industriais, geralmente de pequenas empresas, em iniciativas políticas industriais ativas (PERES, 2005; PIETROBELLI; RABELLOTTI, 2005). Em geral, o principal objetivo é, por meio da melhoria da competitividade de pequenas empresas especializadas setorialmente e aglomeradas territorialmente, promover uma melhor distribuição regional e social de renda, contribuindo para a instalação de um processo de desenvolvimento local sustentado. Esse tipo de ação é, frequentemente, interpretado como uma alternativa inovadora às políticas industriais e de desenvolvimento regionais tradicionais.

Essas políticas consideram que a promoção de *clusters* poderia desencadear processos coletivos de cooperação e aprendizagem que estimulam as atividades inovadoras. O poder público assumiria um papel de catalisador e mediador, no sentido de facilitar a cooperação, reduzir as assimetrias e promover ações conjuntas que possam suscitar um processo de desenvolvimento de vantagens competitivas sustentáveis (FERNANDES; LIMA, 2006).

As políticas de dinamização de distritos industriais confrontam-se com o problema da seleção das aglomerações a serem priorizadas, o que, em grande medida, está relacionado com as dificuldades e variedades de operacionalização do conceito. Com efeito, pode-se admitir que qualquer aglomeração de pequenas empresas especializadas seja considerada um *cluster*, independentemente do tipo

de vantagem locacional existente? Nesse sentido, Santos, Diniz e Barbosa (2004) lembram que as vantagens locacionais podem ser estáticas ou retroalimentáveis (ou dinâmicas). As estáticas podem ter

como fonte recursos naturais de boa qualidade associados à boa logística de transporte, mão de obra não qualificada a baixo custo e incentivos fiscais. As vantagens retroalimentáveis, por sua vez, podem ser classificadas em multissetoriais (beneficiam

vários setores e estão, geralmente, vinculadas à qualidade da logística); ganhos de escala ou escopo (estáticos e dinâmicos); e setoriais (beneficiam particularmente o setor aglomerado). Esses autores concluem que o tipo de vantagem locacional que se busca ao se promover aglomerações produtivas é a capacidade inovadora das firmas, pois é essa que garante competitividade.

No entanto, nem todas as aglomerações produtivas possuem todos os tipos de vantagens locacionais. Empiricamente, podem-se encontrar aglomerações cujos processos históricos de formação não levaram a um grau de desenvolvimento que tenha o aprendizado ativo e a inovação como parte das suas atividades. Com relação às muitas aglomerações produtivas existentes no espaço brasileiro, por exemplo, alguns estudos realizados desde 1998, como os desenvolvidos no âmbito da Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Redesist)<sup>4</sup>, apontam que apenas algumas dessas aglomerações podem ser classificadas como efetivos arranjos e sistemas dinâmicos locais, localizando-se, em sua maioria, no eixo mais desenvolvido do país, a região sul-sudeste.

Por sua vez, com base no exame de 12 aglomerações produtivas em quatro países da América Latina (Brasil, Chile, México e Nicarágua), Pietrobelli e Rabelotti (2005) chamam a atenção para as

**A partir da década de 1990, vários países da América Latina passaram a adotar políticas de dinamização de *clusters*, ou distritos industriais, geralmente de pequenas empresas, em iniciativas políticas industriais ativas**

<sup>4</sup> A Redesist pode ser acessada em <http://www.redesist.ie.ufrj.br/>

diferenças entre as aglomerações de empresas no que concerne à aprendizagem e à inovação. Essas disparidades estariam vinculadas às características da organização industrial de cada setor. Os desempenhos coletivos também são distintos de acordo com o setor, e essas diferenças teriam algum grau de associação com a quantidade e variedade das ações de cooperação. Além disso, as economias externas estáticas (ou passivas) são mais fáceis de serem encontradas do que as dinâmicas.

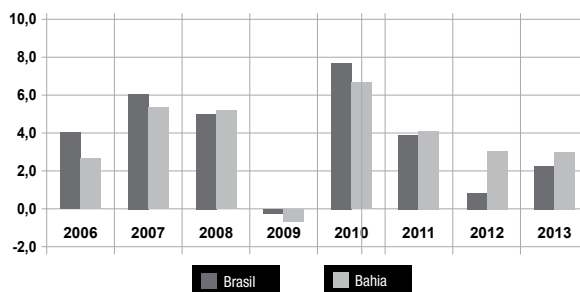
Essa breve revisão da literatura sugere que políticas de desenvolvimento regional e local voltadas para a dinamização de aglomerações produtivas podem se constituir em uma alternativa às políticas de atração de investimentos exógenos para a formação de polos de desenvolvimento industrial. No entanto, antes de tudo, cumpre identificar e qualificar as aglomerações produtivas preexistentes nos territórios, para também monitorar os resultados das políticas de dinamização.

Dadas essas considerações teóricas, em seguida, são apresentados e discutidos os dados sobre crescimento econômico, população e emprego no estado da Bahia, visando contextualizar a dinâmica da sua estrutura econômica por meio das suas aglomerações produtivas.

## CRESCIMENTO ECONÔMICO, POPULAÇÃO E EMPREGO

O Gráfico 1 indica que, no período de 2006 a 2013, o produto interno bruto (PIB) da Bahia cresceu no mesmo ritmo que o do Brasil, em uma média de 4,2% ao ano. Isso por conta do melhor desempenho nos dois últimos anos da série, tendo em vista que, nos outros, o crescimento foi menor do que o do país. Essa trajetória levou a Bahia da sexta para a sétima economia entre os estados brasileiros, abarcando 3,8% do PIB do país em 2013. A renda per capita, no valor de US\$ 6.200 em 2013, correspondia a 53% da renda per capita média do país, levando o estado a ocupar a 22ª posição entre os

entes federativos. A Bahia também se encontra entre os estados com maior taxa de desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini.<sup>5</sup> Além disso, seu desempenho recente não acompanhou o mesmo ritmo de outras unidades federativas, a exemplo de Santa Catarina, cuja economia hoje ocupa a sexta posição no ranking nacional.



**Gráfico 1**  
Crescimento anual do PIB – Brasil e Bahia – 2006-2013

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016) e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2016).

A Tabela 1 apresenta dados sobre a população, a população economicamente ativa (PEA) e a quantidade de empregos formais na Bahia e no Brasil, para o período que vai de 2006 a 2013. Verifica-se que, em 2006, enquanto a relação entre a PEA e a população no Brasil era de 51,5%, na Bahia, era de 50,2%. Já em 2013, era 51% para o Brasil e 51,8% para a Bahia. Por outro lado, em 2006, a relação entre a PEA e a quantidade de empregos formais na Bahia era de 24%, enquanto que no Brasil era de 36,2%. Em 2013, era de 47,7% para o Brasil e 29,6% para a Bahia. Esses dados permitem concluir que a PEA baiana cresceu, relativamente à sua população, um pouco mais que a do país, indicando uma menor razão de dependência quantitativa da população.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Moreira, Braga e Toyoshima (2010) apresentam dados do Gini que mostram que as maiores desigualdades se associaram aos estados do Nordeste, com destaque para Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia, que alcançaram os maiores valores médios (0,61) no período que vai de 1996 a 2007.

<sup>6</sup> A razão de dependência de uma população mede a razão entre a população economicamente dependente e a população economicamente ativa.

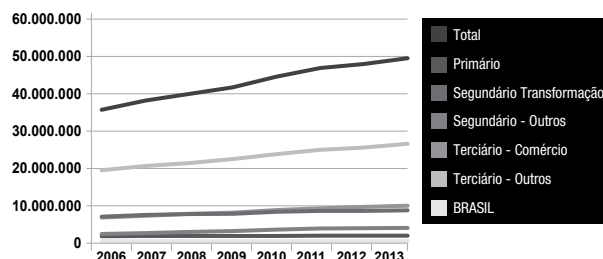
**Tabela 1**  
**População, PEA e empregos formais (mil pessoas) – Brasil e Bahia – 2006-2013**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
População da Bahia	13.937	14.080	14.502	14.626	14.016	14.097	14.175	15.044
População do Brasil	188.078	190.010	196.342	198.739	201.103	203.429	199.321	201.099
PEA da Bahia	7.005	7.038	7.343	7.455		7.265		7.805 (1)
PEA do Brasil	96.890	97.875	99.479	101.073		100.223		102.500
Empregos formais totais Bahia	1.681	1.784	1.861	1.999	2.139	2.265	2.256	2.314
Empregos formais totais Brasil	35.155	37.607	39.441	41.207	44.068	46.310	47.458	48.948

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016) e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2016).  
(1) Estimativa.

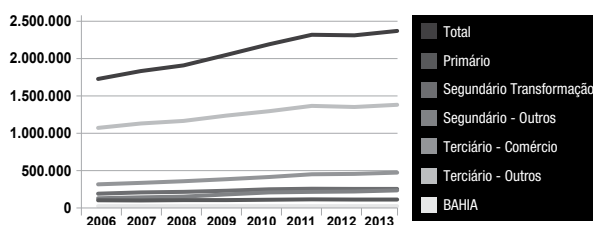
No entanto, a Bahia segue com uma quantidade relativamente pequena de empregos formais quando comparada com a do país, mesmo com esse número crescendo no período em relação à PEA. Ou seja, de 2006 a 2013, um período de vigorosa expansão das oportunidades em todo o país, a quantidade de ocupações formais cresceu relativamente menos na Bahia do que no Brasil.

Com efeito, o Gráfico 2 apresenta a evolução da estrutura ocupacional no Brasil, distribuída por grandes setores, enquanto o Gráfico 3 mostra essa mesma evolução para a Bahia. Comparando-se os números utilizados nos dois gráficos, observa-se que, de 2006 a 2013, o número total de empregos formais na Bahia cresceu relativamente menos (37,7%) do que no Brasil (39,2%). Ao se decompor esse crescimento pelos grandes setores, verifica-se que o emprego no setor primário na Bahia (11,3%) aumentou mais do que no país (9%), refletindo o fato de que o estado possuía uma PEA rural (23,2% do total) relativamente maior do que a do Brasil (15,1% total) em 2013. Da mesma forma, as vagas na Indústria de transformação, Outros setores industriais e Comércio se expandiram mais na Bahia do que no Brasil. Assim, o maior crescimento dos empregos em Outros setores de serviços no Brasil (37,5%) do que na Bahia (29,4%) responde pela maior expansão relativa total das ocupações no país em relação ao estado. De fato, Outros setores de terciário, exclusive comércio, respondia, em 2013, por 53,2% do total de empregos no país e 57,9% na Bahia.

**Gráfico 2**  
**Crescimento do emprego por grandes setores de atividades – Brasil – 2006-2013**

Fonte: RAIS – Brasil (2016).

Os números apresentados indicam que, mesmo com a economia crescendo no mesmo percentual médio da brasileira no período, o mercado de trabalho na Bahia apresentou menos dinamismo do que o do país no período analisado. Além disso, os empregos estão mais concentrados em setores que, em geral, requerem menor qualificação, com exceção da Indústria de transformação.

**Gráfico 3**  
**Crescimento do emprego por grandes setores de atividades – Bahia – 2006-2013**

Fonte: RAIS – Brasil (2016).

A Tabela 2 apresenta os números sobre o crescimento populacional dos territórios de identidade da Bahia. A população do estado cresceu 8,65%

no período de 2006 a 2014. No entanto, esse aumento não foi uniformemente distribuído entre os TIs. A população da Bacia do Rio Grande foi a que mais cresceu (28%), vindo em seguida Piemonte Norte do Itapicuru (24,9%), Irecê (15,3%), Baixo Sul (14,8%) e Extremo Sul (13,6%). Porém, esse crescimento bem acima da média se deu em territórios com baixa participação relativa na população total do estado. De fato, em 2006, a população da Bacia do Rio Grande correspondia a 2,5% do total, atingindo 3% em 2014; a do Piemonte Norte do Itapicuru saiu de 1,6% para 1,9%; a de Irecê, de 2,7% para 2,9%; a do Baixo Sul, de 2,3% para 2,4%; e a do Extremo Sul, de 2,9% para 3% da população do estado. Cumpre verificar se essa expansão populacio-

nal foi acompanhada do crescimento da economia e da quantidade de empregos nesses territórios, o que será analisado adiante.

Por outro lado, os territórios de Vitória da Conquista (-4,6%), Litoral Sul (-2,8%), Médio Rio de Contas (-1,9%) e Vale do Jiquiriçá (-0,6) tiveram crescimento populacional negativo no período. No entanto, essas mudanças nos territórios não alteraram significativamente o quadro geral de distribuição da população no estado. Com efeito, os seis territórios mais populosos (Metropolitano de Salvador, Litoral Sul, Portal do Sertão, Vitória da Conquista, Litoral Norte e Agreste e Recôncavo), que abrigavam 50,5% da população em 2006, passaram a representar 50,1% em 2014.

**Tabela 2**  
**População por território de identidade – Bahia – 2006/2014**

Territórios de identidade	2006	%	% acumulado	2014	%	% acumulado	Crescimento %
Metropolitano de Salvador	3.388.755	24,3	24,3	3.768.650	24,9	24,9	11,2
Portal do Sertão	843.058	6,1	36,5	952.981	6,3	36,6	13
Litoral Sul	845.192	6,1	30,4	821.592	5,4	30,3	-2,8
Vitória da Conquista	769.056	5,5	42,0	733.436	4,9	41,5	-4,6
Litoral Norte e Agreste	613.643	4,4	46,4	684.865	4,5	46,0	11,6
Recôncavo	575.935	4,1	50,5	623.928	4,1	50,1	8,3
Sisal	570.061	4,1	54,6	625.852	4,1	54,3	9,8
Sertão do São Francisco	496.307	3,6	58,2	537.115	3,6	57,8	8,2
Sertão Produtivo	441.282	3,2	61,4	477.506	3,2	61,0	8,2
Semiárido Nordeste II	417.686	3,0	64,4	434.550	2,9	63,9	4
Extremo Sul	400.171	2,9	67,2	454.717	3,0	66,9	13,6
Médio Rio de Contas	388.675	2,8	70,0	381.194	2,5	69,4	-1,9
Irecê	375.348	2,7	72,7	432.977	2,9	72,3	15,3
Velho Chico	366.188	2,6	75,4	400.706	2,7	74,9	9,4
Costa do Descobrimento	361.628	2,6	78,0	378.590	2,5	77,4	4,7
Chapada Diamantina	359.277	2,6	80,5	384.811	2,5	79,9	7,1
Bacia do Rio Grande	349.147	2,5	83,0	446.931	3,0	82,9	28
Vale do Jiquiriçá	335.580	2,4	85,5	333.642	2,2	85,1	-0,6
Baixo Sul	316.932	2,3	87,7	364.030	2,4	87,5	14,8
Piemonte do Paraguaçu	285.151	2,1	89,8	310.152	2,1	89,6	8,8
Médio Sudoeste da Bahia	262.740	1,9	91,7	262.340	1,7	91,3	-0,1
Piemonte Norte do Itapicuru	225.104	1,6	93,3	281.101	1,9	93,2	24,9
Bacia do Jacuípe	219.316	1,6	94,9	249.628	1,7	94,8	13,8
Bacia do Rio Corrente	201.746	1,5	96,3	213.428	1,4	96,2	5,8
Piemonte da Diamantina	196.007	1,4	97,7	217.914	1,4	97,7	11,2
Itaparica	163.150	1,2	98,9	182.289	1,2	98,9	11,7
Bacia do Paramirim	154.552	1,1	100,0	171.446	1,1	100,0	10,9
<b>Total Bahia</b>	<b>13.921.687</b>	<b>100,0</b>		<b>15.126.371</b>	<b>100</b>		<b>8,6</b>

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2016).

Por sua vez, os seis territórios menos populosos (Piemonte Norte do Itapicuru, Bacia do Jacuípe, Bacia do Rio Corrente, Piemonte da Diamantina, Itaparica e Bacia do Paramirim), que possuíam 6,7% da população em 2006, passaram a 6,8%.

A Tabela 3 exibe a distribuição do PIB e do PIB per capita por território de identidade para os anos de 2008 e 2012 (dados mais atuais). Esses números confirmam a alta concentração econômica espacial da Bahia, que aumentou no período: enquanto em 2008 os cinco primeiros TIs concentravam 61% do PIB do estado, em 2012 essa participação foi para 62,3%. No entanto, observe-se que a concentração nos dois TIs com maior PIB (Metropolitano de Salvador e Portal do Sertão), que era de 48,4% em 2006, recuou para 47,5%. Por outro lado, os cinco TIs economicamente menores (os mesmos nos dois anos considerados) aumentaram marginalmente sua participação no PIB do estado: saíram de 2,7% em 2008 para 3,1% em 2012. Destaca-se o território do Recôncavo, que teve seu PIB per capita reduzido de 2008 para 2012. Isso se deve, fundamentalmente, à queda no PIB de São Francisco do Conde, altamente concentrado na produção da Refinaria de Mataripe, que representava, em 2010, 57% do PIB de todo o território.

De acordo com esses dados, em 2008, o maior PIB per capita, que era o do TI Recôncavo (R\$ 15.545,80), correspondia a 5,3 vezes o menor PIB per capita (Bacia do Paramirim), que atingia apenas R\$ 2.890,80. Verifica-se que, em 2012, essa diferença diminuiu marginalmente: o maior PIB per capita, da Bacia do Rio Grande (R\$ 23.670,70), era 5,1 vezes maior que o menor PIB per capita (Bacia do Paramirim, R\$ 4.633,60). No entanto, a dispersão do PIB per capita, medida pelo desvio padrão, aumentou: era 3.639 em 2008, chegando a 4.533 em 2012. Ou seja, apesar de a amplitude entre a maior e a menor renda média ter dimi-

nuído, aumentou a dispersão de renda entre os territórios de identidade.

Os cinco territórios que mais cresceram no período foram Bacia do Rio Grande, Piemonte da Diamantina, Baixo Sul, Piemonte Norte do Itapicuru e Portal do Sertão. Em termos de PIB per capita, os cinco que mais cresceram foram Piemonte da Diamantina, Bacia do Rio Grande, Bacia do Jacuípe, Baixo Sul e Litoral Sul. Com-

parando-se os cinco territórios com maior crescimento absoluto e per capita com aqueles que tiveram o maior crescimento populacional, encontra-se que Bacia do Rio Grande e Baixo Sul estão entre os que mais cresceram em termos absolutos e per capita, enquanto que Piemonte Norte do Itapicuru está entre os que mais se expandiram em termos absolutos. Verifica-se, portanto, que nem sempre o aumento populacional acima da média resultou em maior crescimento econômico, uma vez que Irecê e Extremo Sul, que tiveram elevação populacional acima da média, não lograram crescimento econômico na mesma proporção. De fato, Irecê cresceu 52%, e Extremo Sul, 32,2%<sup>7</sup>.

Observe-se que os dois territórios (Metropolitano de Salvador e Portal do Sertão) que concentravam, em 2012, 47,5% do PIB do estado não se encontram entre os que mais avançaram no período. O Metropolitano de Salvador cresceu abaixo da média do estado, enquanto o Portal do Sertão se expandiu acima da média. Em termos per capita, o Metropolitano de Salvador cresceu 38,4%, e o Portal do Sertão, 62%, enquanto a média de crescimento estadual per capita, de 2008 a 2012, foi de 50%. Infere-se que o Metropolitano de Salvador perdeu dinamismo relativo no período, enquanto o Portal do Sertão manteve uma expansão acima da média.

<sup>7</sup> A comparação entre o crescimento populacional e o econômico é aqui limitada pelos diferentes períodos constantes das tabelas 2 e 3. Todavia, acredita-se que, em termos tendenciais, essa comparação pode ser válida.

**Tabela 3**  
Territórios de identidade – PIB e PIB per capita – Bahia – 2008/2012

2008				2012			
Território de identidade	PIB (milhões de reais)	% PIB acumulado	PIB per capita	Território de identidade	PIB (milhões de reais)	% PIB acumulado	PIB per capita
Metropolitano de Salvador	51790	42,7	14.111,92	Metropolitano de Salvador	68459	40,9	19.535,9
Recôncavo	8944	48,4	15.545,78	Portal do Sertão	11037	47,5	12.437,5
Portal do Sertão	6875	52,8	7.678,07	Bacia do Rio Grande	9722	53,3	23.670,7
Bacia do Rio Grande	5406	57,1	13.863,85	Litoral Sul	7850	57,9	9.896,1
Litoral Sul	5229	61	6.063,66	Litoral Norte e Agreste Baiano	7243	62,3	11.349,1
Litoral Norte e Agreste Baiano	4705	68,4	7.586,81	Recôncavo	7.408	66,4	12.717,5
Vitória da Conquista	4081	71,7	5.757,65	Vitória da Conquista	5894	69,9	8.436,5
Extremo Sul	3726	74,8	9.225,60	Extremo Sul	4925	72,8	11.626,2
Sertão do São Francisco	2864	77,2	5.311,64	Sertão do São Francisco	4083	75,3	8.143,2
Costa do Descobrimento	2541	79	7.564,89	Baixo Sul	3756	77,5	11.038,4
Médio Rio de Contas	2263	81,1	6.008,23	Costa do Descobrimento	3733	79,7	10.635,3
Baixo Sul	2249	83	6.746,52	Médio Rio de Contas	3436	81,8	9.470,5
Itaparica	2148	84,7	13.047,60	Sertão Produtivo	3262	83,7	7.276,7
Sertão Produtivo	2049	86,3	4.572,03	Sisal	3097	85,6	5.276,0
Sisal	1995	88,1	3.376,57	Itaparica	2640	87,2	15.545,6
Chapada Diamantina	1765	89,6	4.723,71	Chapada Diamantina	2310	88,5	6.390,6
Irecê	1463	90,8	3.523,87	Irecê	2222	89,9	5.473,5
Semiárido Nordeste II	1439	91,9	3.397,91	Velho Chico	2088	91,1	5.592,6
Velho Chico	1378	93	3.614,88	Bacia do Rio Corrente	2055	92,3	10.223,7
Vale do Jiquiriçá	1332	94	3.988,70	Piemonte Norte do Itapicuru	2007	93,5	7.607,7
Bacia do Rio Corrente	1330	95,2	6.395,21	Semiárido Nordeste II	2007	94,7	4.904,3
Piemonte Norte do Itapicuru	1250	96,3	4.725,43	Vale do Jiquiriçá	1959	95,9	6.185,0
Médio Sudoeste da Bahia	1234	97,3	4.686,78	Médio Sudoeste da Bahia	1727	96,9	6.985,3
Piemonte do Paraguaçu	1134	98,3	3.712,14	Piemonte do Paraguaçu	1691	97,9	5.787,8
Piemonte da Diamantina	884	99	4.259,17	Piemonte da Diamantina	1497	98,8	7.317,8
Bacia do Jacuípe	752	99,6	3.038,90	Bacia do Jacuípe	1197	99,5	5.062,6
Bacia do Paramirim	475	100	2.890,75	Bacia do Paramirim	761	100	4.633,6

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2016).

Em relação a esses dois territórios, pode-se também concluir que houve uma pequena desconcentração econômica, que, no entanto, não atingiu todos os territórios de identidade. A análise sobre o comportamento dos empregos formais a seguir pode ser valiosa para desvendar a dinâmica da economia das diversas regiões do estado.

A Tabela 4 mostra a distribuição dos empregos por território de identidade para os anos de 2006 e 2013, além do percentual acumulado e de crescimento. Observe-se, em primeiro lugar, que houve uma pequena desconcentração regional do emprego na Bahia: os cinco maiores territórios emprega-

dores concentravam, em 2006, 68,1% dos empregos formais, enquanto, em 2013, esse percentual caiu para 66,7%. De fato, o índice de Gini da distribuição dos empregos pelos territórios de identidade para 2006 é de 0,6524, enquanto o de 2013 é de 0,6327. Note-se, em particular, que, em 2006, o Metropolitano de Salvador concentrava mais da metade dos empregos, sendo que, em 2013, esse índice foi reduzido para 48,3%. Essa queda se deu não só por um crescimento maior em outros territórios em relação ao Metropolitano como também pelo fato de que o aumento do emprego neste território (31,2%) foi menor do que a média do estado (37,7%).

**Tabela 4**  
**Distribuição do emprego por território de identidade – Bahia – 2006 e 2013**

Territórios de identidade	2006		Territórios de identidade	2013		% crescimento
	Total de empregos	% acumulado		Total de empregos	% acumulado	
Metropolitano de Salvador	852.186	50.68	Metropolitano de Salvador	1.117.761	48.29	31,16
Portal do Sertão	98.400	56.53	Portal do Sertão	157.224	55.08	59,78
Litoral Sul	87.209	61.72	Litoral Sul	108.084	59.75	23,94
Litoral Norte e Agreste Baiano	57.728	65.15	Litoral Norte e Agreste Baiano	79.558	63.19	57,02
Extremo Sul	49.772	68.11	Recôncavo	81.734	66.72	29,72
Recôncavo	63.006	71.86	Vitória da Conquista	88.588	70.55	37,82
Vitória da Conquista	56.419	75.22	Bacia do Rio Grande	69.058	73.53	22,40
Costa do Descobrimento	40.113	77.61	Extremo Sul	61.228	76.17	23,02
Sertão do São Francisco	41.363	80.07	Costa do Descobrimento	57.258	78.64	42,74
Bacia do Rio Grande	37.054	82.27	Sertão do São Francisco	53.365	80.95	29,02
Médio Sudoeste da Bahia	24.575	83.73	Sertão Produtivo	47.121	82.99	61,09
Médio Rio de Contas	29.276	85.47	Médio Rio de Contas	42.128	84.81	42,36
Sertão Produtivo	29.252	87.21	Médio Sudoeste da Bahia	29.178	86.07	43,90
Sisal	30.471	89.02	Baixo Sul	31.752	87.44	59,21
Baixo Sul	19.943	90.21	Sisal	43.380	89.31	18,73
Chapada Diamantina	17.130	91.23	Piemonte Norte do Itapicuru	22.717	90.29	59,17
Piemonte Norte do Itapicuru	14.791	92.11	Chapada Diamantina	23.866	91.32	53,49
Piemonte do Paraguaçu	15.371	93.02	Bacia do Rio Corrente	19.357	92.16	39,32
Vale do Jiquiriçá	16.408	94.00	Bacia do Jacuípe	18.159	92.94	51,74
Bacia do Rio Corrente	11.475	94.68	Piemonte do Paraguaçu	22.389	93.91	53,59
Piemonte da Diamantina	11.310	95.35	Piemonte da Diamantina	18.275	94.70	45,66
Bacia do Jacuípe	12.104	96.07	Velho Chico	24.200	95.75	33,29
Itaparica	11.689	96.77	Vale do Jequiriçá	21.871	96.69	68,69
Velho Chico	15.766	97.71	Itaparica	17.826	97.46	61,58
Irecê	17.155	98.73	Irecê	27.306	98.64	50,02
Semiárido Nordeste II	15.708	99.66	Semiárido Nordeste II	23.835	99.67	52,50
Bacia do Paramirim	5.799	100.00	Bacia do Paramirim	7.689	100.00	32,59
<b>Total</b>	<b>1.681.473</b>	<b>-</b>	<b>Total</b>	<b>2.314.907</b>	<b>-</b>	<b>37,67</b>

Fonte: RAIS Estabelecimentos (2015).

Em contraste, o segundo maior território empregador (Portal do Sertão), que, em 2006, possuía 5,9% do total de empregos do estado, expandiu essa participação para 6,8% em 2013. O peso da concentração do emprego nesses dois territórios fica mais claro quando se compara com a população: o Metropolitano de Salvador abrigava 24,9% da população do estado nesse mesmo ano, e o Portal do Sertão, 6,3%.

Os cinco territórios de identidade onde a quantidade de empregos mais cresceu no período foram Bacia do Rio Corrente (68,7%), Piemonte da Diamantina (61,6%), Sertão Produtivo (61,1%), Baixo Sul (59,21%) e Portal do Sertão (59,78%). Os cin-

co com menor crescimento foram Médio Sudoeste da Bahia (18,7%), Bacia do Rio Grande (22,4%), Extremo Sul (23%), Litoral Sul (23,9%) e Sertão do São Francisco (29%). O único TI presente entre os cinco que tiveram maior crescimento da população, do PIB per capita e da quantidade de empregos foi o Baixo Sul. Por sua vez, houve apenas dois TIs, entre os cinco que tiveram maior expansão do PIB per capita, onde a quantidade de empregos mais cresceu: Piemonte da Diamantina e Baixo Sul. Como esperado, há uma alta correlação entre a distribuição do PIB e do emprego: foi encontrado o mesmo valor de 0,998 em 2008 e 2012.

Uma vez analisado o crescimento do produto e do emprego, tendo por base a divisão do estado por território de identidade, serão identificadas, a seguir, as atividades produtivas aglomeradas que podem alicerçar esse crescimento, ao se constituírem em espaços de desenvolvimento endógeno.

## ATIVIDADES AGLOMERADAS POR TERRITÓRIO DE IDENTIDADE

Para a identificação das atividades aglomeradas por território de identidade foram adotados os seguintes critérios:

- Primeiramente, foram excluídos os dados de atividades produtivas cujos mercados não fossem locais. Com isso, não foram consideradas as atividades relacionadas a comércio, órgãos e concessionárias de serviços públicos e serviços não industriais. Esse procedimento justifica-se pelo fato de que essas atividades não representam particularidades produtivas de um dado território.
- As atividades produtivas foram agrupadas em classes industriais que fazem parte da mesma cadeia de valor ou ramos correlatos. Quando determinada classe industrial está presente em um dado território, caracteriza-se uma aglomeração produtiva em potencial. No entanto, para ser reconhecida como aglomeração produtiva neste trabalho, a classe industrial deve obedecer ao seguinte critério: o conjunto de atividades das classes industriais deve ter um QL (quociente locacional) maior ou igual a 1,4, além de possuir mais de 20 estabelecimentos instalados nos municípios que compõem cada território de identidade. Os valores desses indicadores foram definidos após análise qualitativa dos resultados, tendo em vista se obter uma lista de aglomerações produ-

tivas representativa da economia baiana (ver, a seguir, a definição de QL e os procedimentos da análise qualitativa).

As aglomerações assim identificadas foram qualificadas de acordo com a metodologia utilizada por Suzigan e outros (2004). Essa metodologia utiliza os seguintes indicadores:

- Participação relativa do emprego (PRE): indica a importância da atividade do município em relação à atividade em todo o estado.

$$PRE = \frac{NrEij}{NrEiBA}$$

Em que:

- NrEij = número de empregados do setor i no município j
- NrEiBA = número de empregados do setor i na Bahia
- Coeficiente de Gini (G): mede o grau de concentração da indústria.

$$G = \left| 1 - \frac{\sum_{i=1}^{k-1} (x_{i+1} - x_i)(y_{i+1} + y_i)}{\sum_{i=1}^{k-1} (x_{i+1} - x_i)(y_{i+1} + y_i)} \right|$$

Em que:

- X = total da quantidade de empregos por município
- Y = total da quantidade de empregos no setor por município
- Quociente locacional (QL): indica o grau de especialização da atividade produtiva na localidade (HADDAD, 1989).

$$QL = \frac{NrEij / NrEj}{NrEiBA / NrEBA}$$

Em que:

- NrEij = número de empregados do setor i no município j
- NrEj = número total de empregados no município j
- NrEiBA = número de empregados do setor i na Bahia
- NrEBA = número total de empregados na Bahia

Sabe-se que a metodologia adotada por Suzigan e outros (2004) possui algumas limitações, conforme observado por Crocco e outros (2003), mas



elas não se constituem em elementos impeditivos para a identificação de aglomerações produtivas relevantes. Mesmo assim, na tentativa de sanar essas limitações, foi realizada uma avaliação adicional, cruzando-se as informações dos relatórios com as de campo. Dessa forma, foi possível verificar se os dados dos relatórios refletiam a realidade das aglomerações.

Para tanto, após a obtenção dos indicadores, todas as aglomerações selecionadas com os filtros propostos por Suzigan e outros (2004) foram analisadas, cruzando-se com os dados da base. Esse cruzamento proporcionou a identificação de algumas ausências e presenças não pertinentes na lista inicial. No caso das presenças, foram identificadas diversas atividades cujo volume de empregos era insignificante. Por outro lado, no caso das ausências, constatou-se que algumas atividades apresentavam quantidade de estabelecimentos inferior ao filtro de seleção, mas possuíam um volume expressivo de empregos (a exemplo do refino de petróleo em São Francisco do Conde, que contabilizava dois estabelecimentos e mais de 1.500 empregos em 2013). Além disso, setores com elevado grau de informalidade (como o de cachaça, na Chapada Diamantina) não foram selecionados, uma vez que os empregos gerados não aparecem na base da RAIS Estabelecimentos. Tanto no caso de ausências como de presenças não pertinentes, foram realizados tratamentos e correções.

Foi ainda efetuado o cálculo dos valores médios anuais do QL e da PRE como forma de determinar as faixas intermediárias para as qualificações das aglomerações produtivas. O QL adotado tem o valor de 5,3, e a PRE, 13%. Esses valores foram definidos com base nos resultados anuais, de forma a obter uma distribuição mais realista. As aglomerações produtivas previamente identificadas foram qualificadas de acordo com quatro tipos, conforme o Quadro 1.

Tipo de aglomeração produtiva	Valores do QL	Valores do PRE
Núcleos de desenvolvimento setorial-regional	5.3 <= QL < 1000	<= PRE < 1
Vetores avançados	1.4 <= QL < 5.3	<= PRE < 1
Vetor de desenvolvimento local	5.3 <= QL < 1000	<= PRE < 0.13
Embrião de sistema local de produção	1.4 <= QL < 5.3	<= PRE < 0.13

**Quadro 1**  
**Qualificação das aglomerações produtivas**

Fonte: Elaboração própria com base na RAIS Estabelecimentos e Suzigan e outros (2004).

A Tabela 5 apresenta a número de aglomerações produtivas por TI, incluindo todas aquelas com um QL igual ou maior que 5,3. Verifica-se, primeiramente, que houve um aumento de 22 aglomerações produtivas, entre 2006 e 2013, equivalendo a 14% de crescimento. Essa expansão não pode ser considerada significativa, dado o aumento do emprego e do PIB no período. Ela indica certa estabilidade na distribuição das atividades produtivas pelos territórios de identidade. Destaca-se o crescimento no número de aglomerações na Bacia do Rio Grande (5), Litoral Sul (2), Portal do Sertão (2) e Bacia do Jacuípe (2), revelando os territórios que tiveram uma possível dinâmica diferenciada. O Extremo Sul perdeu duas aglomerações, enquanto dois TIs perderam uma aglomeração: Piemonte Norte do Itapicuru e Bacia do Rio Corrente.

A tipologia de aglomerações produtivas, sugerida por Suzigan e outros (2004), tem como objetivo identificar as aglomerações que são mais ou menos importantes para os territórios onde se localizam, aferidas pelo coeficiente locacional (QL), ou índice de especialização. A importância das aglomerações para o estado da Bahia como um todo e/ou para a classe industrial foi estabelecida pela participação relativa do emprego (PRE). Esse esquema analítico é sintetizado no Quadro 2. A partir das aglomerações relacionadas na Tabela 5, serão analisadas aquelas identificadas de acordo com esse esquema analítico, nos anos de 2006 e 2013. Dessa forma, será possível verificar a qualificação das aglomerações e, por conseguinte, a dinâmica dos territórios de identidade do estado.

**Tabela 5**  
**Aglomerações produtivas por território de identidade – Bahia – 2006/2013**

Territórios de identidade	Aglomerações produtivas	
	2006	2013
Bacia do Jacuípe	1	3
Bacia do Paramirim	1	1
Bacia do Rio Corrente	4	3
Bacia do Rio Grande	9	14
Baixo Sul	6	6
Chapada Diamantina	4	5
Costa do Descobrimento	8	9
Extremo Sul	11	9
Irecê	3	4
Itaparica	3	5
Litoral Norte e Agreste Baiano	8	9
Litoral Sul	8	10
Médio Rio de Contas	4	4
Médio Sudoeste da Bahia	2	2
Metropolitano de Salvador	17	17
Piemonte da Diamantina	3	4
Piemonte do Paraguaçu	2	3
Piemonte Norte do Itapicuru	2	1
Portal do Sertão	11	13
Recôncavo	6	6
Semiárido Nordeste II	3	5
Sertão do São Francisco	3	4
Sertão Produtivo	11	11
Sisal	2	3
Vale do Jiquiriçá	6	6
Velho Chico	4	5
Vitória da Conquista	11	13
<b>Total</b>	<b>153</b>	<b>175</b>

Fonte: Elaboração própria com base na RAIS Estabelecimentos.

		Importância para a atividade no estado (aferida pela PRE)	
		Elevada	Reduzida
Importância local (aferida pelo QL)	Elevada	Núcleos de desenvolvimento setorial-regional	Vetores de desenvolvimento local
	Reduzida	Vetores avançados	Embriões de sistemas locais de produção

**Quadro 2**  
**Tipologia de aglomerações**

Fonte: Adaptado de Suzigan e outros (2004).

A Tabela 6 relaciona as aglomerações que, de acordo com essa tipologia e com os valores para QL e PRE estabelecidos nos procedimentos metodológicos, podem ser consideradas núcleos de desenvolvimento setorial-regional. Essas aglomerações são de grande importância econômica para os territórios onde se localizam e, ao mesmo tem-

po, para as atividades que desenvolvem, considerando o estado como um todo. Verifica-se que, em 2006, havia 26 aglomerações classificadas nesse tipo, todas localizadas no interior do estado. Em 2013, esse número subiu para 28. O emprego aumentou nessas aglomerações, mas em pequeno percentual (5,1%).

<b>Tabela 6</b>						
<b>Núcleos de desenvolvimento setorial-regional – Bahia – 2006/2013</b>						
<b>2006</b>			<b>2013</b>			
<b>Território</b>	<b>Atividade</b>	<b>Empregos</b>	<b>Território</b>	<b>Atividade</b>	<b>Empregos</b>	
Bacia do Rio Corrente	Cultivo de cereais	410	Bacia do Rio Corrente	Cultivo de soja	735	
	Cultivo de soja	491		Cultivo de cereais	752	
Bacia do Rio Grande	Cultivo e beneficiamento de café	1.051	Bacia do Rio Grande	Atividades de apoio à agricultura	784	
	Atividades de apoio à agricultura	728		Cultivo e preparação de fibras de algodão	3.441	
	Cultivo de cereais	1.546		Cultivo de cereais	3.032	
	Cultivo e preparação de fibras de algodão	2.159		Cultivo de soja	4.126	
	Cultivo de soja	2.280		Baixo Sul	Agricultura diversificada	1.107
Chapada Diamantina	Agricultura diversificada	2.451	Cultivo de cacau		1.212	
Costa do Descobrimento	Turismo	3.923	Chapada Diamantina	Agricultura diversificada	3.162	
	Produção florestal e celulose	2.573		Produção florestal e celulose	1.632	
Extremo Sul	Criação de bovinos	2.987	Costa do Descobrimento	Produtos de madeira	384	
	Cultivo e beneficiamento de café	1.327		Cultivo e beneficiamento de café	1.143	
	Atividades de apoio à agricultura	1.123		Turismo	5.206	
	Produção florestal e celulose	5.232		Extremo Sul	Cultivo e beneficiamento de café	1.140
	Produção florestal e celulose	3.382			Criação de bovinos	3.511
Prospecção e extração de petróleo e gás natural	2.356	Produção florestal e celulose	5.185			
Litoral Norte e Agreste Baiano	Fabricação de equipamentos e componentes de TIC	1.560	Litoral Norte e Agreste Baiano	Atividades de apoio à agricultura	2.005	
	Cultivo de cacau	7.560		Prospecção e extração de petróleo e gás natural	1.901	
Médio Rio de Contas	Cultivo de cacau	1.433	Litoral Norte e Agreste Baiano	Produção florestal e celulose	3.615	
Médio Sudoeste da Bahia	Criação de bovinos	2.341		Litoral Sul	Cultivo de cacau	5.363
	Portal do Sertão	Artigos para viagem	365		Fabricação de equipamentos e componentes de TIC	1.290
Recôncavo	Criação de aves	1.553	Médio Sudoeste da Bahia	Criação de bovinos	2.661	
	Metal-mecânico	1.319	Piemonte da Diamantina	Pedras ornamentais	663	
Recôncavo	Cultivo e preparação de produtos do fumo	2.492		Portal do Sertão	Criação de aves	1.569
	Sertão do São Francisco	Fruticultura	9.737		Artigos para viagem	440
Vitória da Conquista	Cultivo e beneficiamento de café	1.539	Recôncavo	Cultivo e preparação de produtos do fumo	1.509	
			Sertão do São Francisco	Fruticultura	7.690	
			Vitória da Conquista	Cultivo e beneficiamento de café	1.923	
<b>Total de empregos</b>		<b>63.918</b>			<b>67.181</b>	

Fonte: Elaboração própria com base na RAIS Estabelecimentos.

Nota: (5.3 <= QL < 1000; 0.13 <= PRE < 1).

Verifica-se que, tanto em 2006 como em 2013, a grande maioria dessas aglomerações é vinculada ao setor primário. Destaca-se o Baixo Sul, que, em 2006, não possuía aglomerações classificadas nesse tipo e, em 2013, tinha duas.

Em resumo, considerando a importância dessas aglomerações para a economia baiana e dos seus territórios, pode-se concluir que houve, no período, uma reduzida dinamização econômica das atividades aglomeradas.

A Tabela 7 traz as aglomerações consideradas vetores avançados. Essas aglomerações são importantes para o estado, quando considerada a participação da atividade no emprego, mas não são tão relevantes para os territórios onde se localizam por estarem diluídas em tecidos econômicos mais diversificados. De fato, verifica-se que, do total de 16 aglomerações nos dois anos considerados, 13 localizavam-se nos territórios Metropolitano de Salvador e Portal do Sertão em 2006, e 12, nesses mesmos territórios em 2013. As do Metropolitano, com exceção da cadeia automobilística e da química, eram, em 2006, vinculadas ao setor terciário. Já em 2013, não foram encontradas aglomerações industriais nesse território. As do Portal do Sertão, todas vinculadas à indústria de transformação, em am-

bos os anos considerados, indicam o alto grau de diversificação do Distrito Industrial de Subaé, localizado em Feira de Santana. Além disso, a expansão desse distrito no período é evidenciada pelo aumento do número de aglomerações: de três, em 2006, para cinco, em 2013. Destaca-se, ainda, o surgimento da aglomeração produtiva de móveis no Recôncavo. O número de empregos gerados nos vetores avançados é relativamente grande e cresceu significativamente de 2006 para 2013 (38%). Em resumo, pode-se concluir que as atividades incluídas nessas aglomerações, no caso das industriais, são importantes para o estado, sendo bastante desenvolvidas, mas não têm muito peso no total de empregos dos territórios onde estão localizadas, por serem relativamente intensivas em capital.

<b>Tabela 7</b>					
<b>Vetores avançados – Bahia – 2006/2013</b>					
<b>2006</b>			<b>2013</b>		
<b>Território</b>	<b>Atividade</b>	<b>Empregos</b>	<b>Território</b>	<b>Atividade</b>	<b>Empregos</b>
Extremo Sul	Produtos de madeira	538	Bacia do Rio Grande	Cultivo e beneficiamento de café	928
Litoral Norte e Agreste Baiano	Criação de aves	336	Litoral Norte e Agreste Baiano	Turismo	4.606
	Produtos de madeira	572		Criação de aves	555
Metropolitano de Salvador	Transformação de plásticos	6.717	Metropolitano de Salvador	Atividades de teleatendimento	13.972
	Atividades fotográficas e similares	424		Administração de edifícios e condomínios	25.774
	Serviços de TI	5.590		Serviços de TI	8.927
	Serviços prestados às empresas	18.478		Serviços prestados às empresas	27.792
	Químicos, petroquímicos e fertilizantes	5.585		Serviços de telecomunicações	13.998
	Aluguel de máquinas e equipamentos	3.277		Atividades de vigilância e segurança privada	27.973
	Administração de edifícios e condomínios	20.422		Locação de mão de obra temporária	18.836
	Atividades de vigilância e segurança privada	21.663		Portal do Sertão	Indústria alimentícia
Locação de mão de obra temporária	12.795	Metal-mecânico	1.910		
Atividades de teleatendimento	10.975	Indústria de materiais de construção	1.233		
Portal do Sertão	Indústria de materiais de construção	535	Recôncavo	Cadeia automobilística	3.186
	Têxteis e confecções	2.824		Têxteis e confecções	3.333
	Indústria alimentícia	4.936		Móveis	800
<b>Total de empregos</b>		<b>115.667</b>			<b>159.170</b>

Fonte: Elaboração própria com base na RAIS Estabelecimentos.

Nota: (1.4 <= QL < 5.3 ; 0.13 <= PRE < 1).

A Tabela 8 relaciona as aglomerações produtivas classificadas como vetores de desenvolvimento local. Estes são caracterizados por serem importantes para os territórios onde se localizam, mas não relevantes para as atividades quando se considera o estado como um todo. A confecção de calçados e artefatos de couro, por exemplo, é, sem dúvida, muito importante para a Bacia do Jacuípe, especialmente para a cidade de Ipirá, mas se dilui quando se considera a distribuição dos empregos que gera nos diversos territórios de identidade da Bahia. O número de vetores desenvolvimento local é relativamente pequeno e cresceu pouco: dez, em 2006, e 11, em 2013. A quantidade de empregos gerados também é relativamente pequena, porém houve um crescimento expressivo (63,2%). Observe-se a predominância de aglomerações vinculadas ao setor primário nos dois anos considerados.

Por último, na Tabela 9, são apresentadas as aglomerações consideradas embriões de sistemas locais de produção. Essas aglomerações são constituídas por atividades que possuem pouca importância no âmbito do estado e que também estão diluídas no tecido econômico dos territórios.

Elas são numerosas (58, em 2006, e 68, em 2013), representando 53% do total de aglomerações encontradas em 2006, e 55%, em 2013. Todas essas aglomerações estão localizadas no interior do estado. Em 2006, dos 58 embriões de sistemas locais encontrados, 22 eram do setor primário; 19, do secundário; e 17, de serviços. Já em 2013, a distribuição dos 68 encontrados era 27 no setor primário; 28, no secundário; e 13, no terciário. Nesse tipo de aglomeração, o emprego mais que dobrou entre 2006 e 2013. Verifica-se assim que houve uma desconcentração das atividades produtivas aglomeradas, uma vez que o interior do estado teve o número de aglomerações ampliado. Também houve certa qualificação, uma vez que o percentual de aglomerações do setor secundário (indústria) aumentou de 38% do total de embriões de sistemas locais, em 2006, para 41,2%, em 2013. No entanto, cumpre observar que a grande maioria das aglomerações do setor industrial é de setores tradicionais (alimentos, têxtil e confecções). Além disso, a participação das aglomerações do setor de serviços caiu de 33% para 19%, indicando a forte presença do setor primário, no qual se destaca a tradicional pecuária.

<b>Tabela 8</b>					
<b>Vetores de desenvolvimento local – Bahia – 2006/2013</b>					
<b>2006</b>			<b>2013</b>		
<b>Território</b>	<b>Atividade</b>	<b>Empregos</b>	<b>Território</b>	<b>Atividade</b>	<b>Empregos</b>
Bacia do Rio Corrente	Produção florestal e celulose	670	Bacia do Jacuípe	Calçados e artefatos de couro	1.969
Baixo Sul	Cultivo de cacau	1010	Chapada Diamantina	Cultivo e beneficiamento de café	346
	Agricultura diversificada	583	Médio Rio de Contas	Cultivo de cacau	939
Chapada Diamantina	Cultivo e beneficiamento de café	368	Piemonte do Paraguaçu	Criação de bovinos	646
Irecê	Agricultura diversificada	121	Semiárido Nordeste II	Criação de bovinos	389
Piemonte da Diamantina	Pedras ornamentais	309	Sisal	Têxteis e confecções	1.223
Sisal	Têxteis e confecções	1512		Calçados e artefatos de couro	2.752
Vale do Jiquiriçá	Criação de bovinos	388	Vale do Jiquiriçá	Cultivo e beneficiamento de café	179
	Cultivo e beneficiamento de café	404		Criação de bovinos	528
Velho Chico	Fruticultura	290	Velho Chico	Agricultura diversificada	261
				Fruticultura	740
<b>Total de empregos</b>		<b>5.655</b>			<b>9.232</b>

Fonte: Elaboração própria com base na RAIS Estabelecimentos.

Nota: (5.3 <= QL < 1000; 0 <= PRE < 0.13).

<b>Tabela 9</b>						
<b>Embrões de sistemas locais de produção – Bahia – 2006/2013</b>						
<b>2006</b>			<b>2013</b>			
<b>Território</b>	<b>Atividade</b>	<b>Empregos</b>	<b>Território</b>	<b>Atividade</b>	<b>Empregos</b>	
Bacia do Jacuípe	Criação de bovinos	234	Bacia do Jacuípe	Construção civil	2.219	
Bacia do Rio Corrente	Criação de bovinos	231	Bacia do Jacuípe	Criação de bovinos	311	
Bacia do Rio Grande	Indústria alimentícia	959	Bacia do Paramirim	Serviços de saúde	158	
	Agricultura diversificada	503	Bacia do Rio Corrente	Criação de bovinos	492	
Baixo Sul	Indústria alimentícia	383	Bacia do Rio Grande	Criação de bovinos	782	
	Turismo	583		Fruticultura	647	
	Atividades de apoio à agricultura	86		Metal-mecânico	536	
Chapada Diamantina	Turismo	264		Serviços gráficos	104	
	Criação de bovinos	210		Serviços de manutenção industrial	437	
Costa do Descobrimento	Agricultura diversificada	239		Indústria alimentícia	2.263	
	Fruticultura	757		Agricultura diversificada	525	
	Atividades de apoio à agricultura	188		Baixo Sul	Indústria alimentícia	844
	Cultivo e beneficiamento de café	500			Turismo	936
	Criação de bovinos	1.349			Atividades de apoio à agricultura	180
	Produtos de madeira	300	Turismo		423	
Extremo Sul	Indústria alimentícia	1.290	Chapada Diamantina		Criação de bovinos	286
	Pedras ornamentais	217	Atividades de apoio à agricultura		71	
	Fruticultura	1.098	Costa do Descobrimento	Agricultura diversificada	304	
Irecê	Serviços de saúde	229		Fruticultura	1.038	
	Serviços educacionais	287		Criação de bovinos	1.815	
Itaparica	Construção civil	420	Extremo Sul	Pedras ornamentais	277	
	Serviços educacionais	429		Fruticultura	1.245	
Litoral Norte e Agreste Baiano	Fruticultura	953		Produtos de madeira	363	
	Turismo	2.914		Serviços educacionais	578	
Litoral Sul	Indústria alimentícia	1.705	Irecê	Agricultura diversificada	91	
	Criação de bovinos	1.364		Serviços de saúde	1.067	
	Turismo	2.320		Turismo	192	
Médio Rio de Contas	Têxteis e confecções	630	Itaparica	Serviços educacionais	640	
	Criação de bovinos	745		Indústria alimentícia	556	
	Indústria alimentícia	1.320		Têxteis e confecções	958	
Médio Sudoeste da Bahia	Indústria alimentícia	828	Litoral Norte e Agreste Baiano	Fruticultura	1.407	
Piemonte da Diamantina	Serviços de saúde	446		Produtos de madeira	368	
Piemonte do Paraguaçu	Atividades de apoio à agricultura	70	Litoral Sul	Serviços de saúde	5.006	
	Criação de bovinos	519		Têxteis e confecções	1.058	
Portal do Sertão	Metal-mecânico	918		Criação de bovinos	1.285	
	Calçados e artefatos de couro	3.407		Indústria alimentícia	2.483	
Recôncavo	Atividades de apoio à agricultura	147		Turismo	2.993	
	Indústria alimentícia	1.055		Médio Rio de Contas	Indústria alimentícia	1.257
	Móveis	453	Têxteis e confecções		762	
Criação de bovinos	74	Criação de bovinos	940			
Semiárido Nordeste II	Serviços educacionais	268	Médio Sudoeste da Bahia	Indústria alimentícia	1.109	
	Atividades de apoio à agricultura	41	Piemonte da Diamantina	Móveis	113	

<b>Tabela 9</b>					
<b>Embrões de sistemas locais de produção – Bahia – 2006/2013</b>					
<b>2006</b>			<b>2013</b>		
<b>Território</b>	<b>Atividade</b>	<b>Empregos</b>	<b>Território</b>	<b>Atividade</b>	<b>Empregos</b>
Sertão Produtivo	Fruticultura	306	Piemonte do Paraguaçu	Cultivo de cereais	39
	Criação de bovinos	356	Portal do Sertão	Calçados e artefatos de couro	3.126
	Cultivo de cereais	78	Recôncavo	Indústria alimentícia	1.786
	Produtos de madeira	111		Construção civil	8.856
	Cultivo e preparação de fibras de algodão	169	Semiárido Nordeste II	Indústria alimentícia	246
	Têxteis e confecções	777		Serviços educacionais	686
Vale do Jiquiriçá	Indústria alimentícia	221	Sertão do São Francisco	Indústria alimentícia	3.299
	Cultivo de cacau	122		Metal-mecânico	379
Velho Chico	Serviços educacionais	303	Sertão Produtivo	Construção civil	5.282
	Criação de bovinos	246		Indústria de materiais de construção	265
Vitória da Conquista	Metal-mecânico	293	Sertão Produtivo	Cultivo e preparação de fibras de algodão	222
	Transformação de plásticos	364		Pedras ornamentais	244
	Serviços de saúde	2.625		Produtos de madeira	171
	Criação de bovinos	934		Têxteis e confecções	965
	Indústria de materiais de construção	191	Vale do Jiquiriçá	Atividades de apoio à agricultura	39
	Móveis	320		Cultivo de cacau	80
			Velho Chico	Indústria alimentícia	693
				Criação de bovinos	312
			Vitória da Conquista	Construção civil	7.154
				Criação de bovinos	1.045
				Pedras ornamentais	285
				Têxteis e confecções	921
				Metal-mecânico	672
				Indústria de materiais de construção	466
			Transformação de plásticos	779	
			Móveis	571	
<b>Total de Empregos</b>		<b>38.349</b>			<b>77.702</b>

Fonte: Elaboração própria com base na RAIS Estabelecimentos.  
Nota: 1,4<=QL<5,3; PRE<0,13.

Por fim, observe-se que, na totalidade dos quatro tipos de aglomerações identificadas, o emprego cresceu 40,1% entre 2006 e 2013. Essa expansão é maior do que o crescimento total dos empregos na Bahia no mesmo período, que foi de 37,7%. No entanto, o percentual de empregos em aglomerações produtivas não só é pequeno em relação ao total como cresceu pouco no período: 13,3%, em 2006, e 13,8%, em 2013.

## CONCLUSÕES

Este artigo se propôs a analisar as desigualdades regionais e as mudanças na economia do estado da Bahia entre 2006 e 2013. Para isso, utilizou dados referentes ao crescimento do PIB, da população e do emprego, distribuídos pelos territórios de identidade. Buscou-se identificar e caracterizar as mudanças na estrutura produtiva do estado, tendo como referência as aglomerações produtivas espa-

lhadas pelo seu território. Essa análise tem como pano de fundo a polêmica desencadeada pelo trabalho de Piketty (2014), que retomou a discussão sobre a relação entre desigualdade e crescimento, bem como as possibilidades de desenvolvimento local fincadas em aglomerações produtivas reveladoras de vocações regionais.

Verificou-se que o crescimento do PIB da Bahia no período foi, em média, igual ao do país. Esse desempenho não foi suficiente para manter o estado como a sexta maior economia do Brasil, sendo superado por Santa Catarina, que, reconhecidamente, possui uma distribuição da renda mais equilibrada (MOREIRA; BRAGA; TOYOSHIMA, 2010). Por sua vez, o crescimento do emprego na Bahia, entre 2006 e 2013, foi 1,5% menor do que no Brasil. O emprego no setor primário, na indústria e no comércio cresceu mais no estado do que no país. Na Bahia, a expansão maior nesses setores foi compensada pelo menor crescimento nos outros serviços, exclusive comércio. A principal conclusão advinda desses dados gerais é que o emprego na atividade rural foi o que mais se ampliou na Bahia, acompanhando o crescimento da agropecuária capitalizada no estado.

No que tange à dinâmica da estrutura produtiva, poucas mudanças foram observadas. A concentração espacial da produção continua muito alta. Os territórios Metropolitano de Salvador e Portal do Sertão (região de Feira de Santana), que, em 2008, concentravam 42,7% do PIB de todo o estado, passaram a acumular 47,5%, em 2012, embora a participação do Metropolitano de Salvador tenha diminuído de 42,7% para 40,9%, nesse mesmo período. Em contraste, esses dois territórios abrigam pouco mais de um terço da população.

Apesar dos tímidos resultados em termos de desconcentração econômica, pode-se perguntar se os investimentos incentivados desde a segun-

da metade dos anos 1990 tiveram a capacidade de aglomerar atividades produtivas em uma quantidade maior de territórios de identidade, caracterizando o início de um processo de desenvolvimento endógeno.

**Os núcleos de desenvolvimento setorial-regional, que, do ponto de vista do emprego, são importantes, tanto para os territórios onde se localizam como para o estado, cresceram pouco, sendo a grande maioria vinculada ao setor primário**

Os dados apresentados neste trabalho apontam a existência de 153 aglomerações produtivas na Bahia, em 2006, e 175, em 2013, distribuídas setorialmente pelos territórios de identidade. Observa-se que seis

territórios, responsáveis, em 2006, por 71,8% do emprego formal no estado (Tabela 4), concentravam 61 aglomerações, correspondendo a 40% do total. Já em 2013, os seis territórios que acumulavam 70,5% dos empregos concentravam 39% das aglomerações. Houve, portanto, uma pequena desconcentração do emprego e das atividades produtivas no período analisado, porém insuficiente para caracterizar alguma tendência.

A análise da qualificação das aglomerações produtivas também confirma o quadro de reduzida mudança estrutural na economia do estado. Os núcleos de desenvolvimento setorial-regional, que, do ponto de vista do emprego, são importantes, tanto para os territórios onde se localizam como para o estado, cresceram pouco, sendo a grande maioria vinculada ao setor primário. As aglomerações consideradas vetores avançados, que são, em termos setoriais, importantes para o estado, não cresceram em número, mas a quantidade de empregos gerados aumentou consideravelmente (38%). Estão quase todas localizadas nos territórios Metropolitano de Salvador e Portal do Sertão. As aglomerações classificadas como vetores de desenvolvimento regional, que são particularmente importantes para o desenvolvimento dos territórios, são em pequeno número e cresceram pouco: saíram de 10, em 2006, para 11, em 2013. Embora o número de empregos



gerados seja relativamente pequeno, aumentou expressivamente no período (63,2%). Por último, os embriões de sistemas locais de produção, que possuem pouca importância tanto setorialmente para o estado como para os territórios, expandiram-se expressivamente em número (de 58 para 68) e em quantidade de empregos (mais que dobrou). Neles predominam aglomerações do setor primário, embora tenha havido um crescimento daquelas vinculadas à indústria de transformação.

O emprego, na totalidade das aglomerações produtivas, cresceu 40,1% de 2006 a 2013. No entanto, o percentual de empregados nas atividades aglomeradas que podem oferecer oportunidades de adensamento dos tecidos econômicos dos territórios, em relação ao total do estado, é pequeno e pouco cresceu, passando de 13,3%, em 2006, para 13,8% em 2013.

Em suma, a análise aqui empreendida confirma as principais características da economia baiana. Ela é altamente concentrada em torno de Salvador e Feira de Santana, desdobrando-se para territórios próximos, como Recôncavo e Litoral Norte e Agreste. Alguns outros territórios apresentam destacado desempenho recente, a exemplo da Bacia do Rio Grande (região do cerrado baiano, com sua agricultura de alto desempenho), Extremo Sul, com os produtos florestais e a celulose, e Baixo Sul, com sua agricultura diversificada e o turismo. O Litoral Sul, epicentro da região cacauzeira, permanece relativamente estagnado, assim como sua principal atividade econômica.

Os dados apresentados neste artigo permitem levantar a hipótese de que a concentração regional da produção e do emprego se constitui em um dos mais importantes fatores impeditivos para que o estado da Bahia tenha um desempenho, em termos de crescimento, acima da média

nacional. Pode-se supor ainda que uma das principais causas dessa concentração é a lenta dinamização da economia na maioria dos territórios de identidade. Essa análise coincide com o suposto

que a concentração se constitui em um grave obstáculo ao desenvolvimento. Nesse contexto, o apoio às atividades aglomeradas pode se constituir em uma política alternativa, ao contemplar não só o crescimento econômico, mas as outras dimensões do desenvolvimento.

No entanto, o sucesso dessas políticas esbarra na incipiência das aglomerações existentes nos territórios mais pobres do estado. Para reverter esse quadro, são necessárias políticas mais incisivas do que as até aqui implementadas.

**Em suma, a análise aqui empreendida confirma as principais características da economia baiana. Ela é altamente concentrada em torno de Salvador e Feira de Santana, desdobrando-se para territórios próximos, como Recôncavo e Litoral Norte e Agreste**

## REFERÊNCIAS

- BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. In: BARROS, R.; FOGUET, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2007. p. 41-86.
- BOUSHEY, H. B.; PRICE, C. *How are economic inequality and growth connected?. A review of recent research*. Oct. 2014. Disponível em: <<http://equitablegrowth.org/economic-inequality-growth-connected/>>. Acesso em: 4 abr. 2016.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *RAIS - Relação Anual de Informações Sociais*. Disponível em: <<http://www3.mte.gov.br/geral/estatisticas.asp>>. Acesso em: 05 abr. 2016.
- CROCCO, M. A. et al. *Metodologia de identificação de arranjos produtivos locais*. Belo Horizonte: UFMG; Cedeplar, 2003.
- FERNANDES, A.; LIMA, J. Cluster de serviços: contribuições conceituais com base em evidências do polo médico de Recife. *Nova Economia*, Belo horizonte, v. 16, n.1, jan./abr. 2006.
- FURTADO, C. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- HADDAD, P. R. Medidas de localização e de especialização. In: \_HADDAD, P. R. et al. (Org.). *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza: BNB; ETENE, 1989.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Séries históricas e estatísticas*. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/default.aspx>>. Acesso em: 5 abr. 2016.
- HIRSCHMAN, A. O. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- KUSNETS, S. Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, [S.l.], v. 45, n. 1, Mar. 1955.
- MARSHALL, A. *Principles of economics: an introductory volume*. London: Macmillan, 1961.
- MELO, M. et al. Uma avaliação do programa bolsa família sob a ótica dos beneficiários do município de Jequié, na Bahia. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 26, n. 4, p. 825-878, out./dez. 2013.
- MOREIRA, R.; BRAGA, M.; TOYOSHIMA, S. Crescimento e desigualdade: prosperidade versus armadilhas da pobreza no desenvolvimento econômico dos estados brasileiros. *Economia, Selecta*, Brasília, v. 11, n. 4, p. 133-162, dez. 2010.
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1957.
- OBSERVATÓRIO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS. Disponível em: <<http://www.observatorio.ufba.br/svo>>. Acesso em: 5 abr. 2016.
- OKUN, A. *Equality and efficiency: the big tradeoff*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1975.
- PERES, W. *El (lento) retorno de las políticas industriales em América Latina y Caribe*. Santiago do Chile: Nações Unidas; Cepal, 2005. (Série Desarrollo Productivo, 166).
- PERRON, F. Nota sobre o conceito de pólo de crescimento. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *A planificação e os pólos de crescimento*. Porto: Edições Rés, 1995.
- PIETROBELI, C.; RABELLOTTI, R. *Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.
- PIKETTY, T. *Capital in the Twenty-First Century*. Massachusetts: Harvard University Press, 2014.
- PREBISH, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Boletín Económico de América Latina*, Santiago de Chile, v. 7, n. 1, 1962.
- SANTOS, M. *Território e sociedade: entrevista com Milton Santos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- SANTOS, G. dos; DINIZ, E.; BARBOSA, E. Aglomerações, arranjos produtivos locais e vantagens competitivas locais. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 22, p. 151-179, dez. 2004.
- STORPER, M. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento. In: RIBEIRO, L.; SANTOS JUNIOR, O. (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Bahia em Números*. Disponível em: <[http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=148&Itemid=235](http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=148&Itemid=235)>. Acesso em: 4 abr. 2016.
- SUZIGAN, W. et al. Clusters ou sistemas locais de produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 543-561, 2004.
- TAQUES, F.; MAZZUTTI, C. Qual a relação entre desigualdade de renda e nível de renda per capita? Testando a hipótese de Kuznets para as unidades federativas brasileiras. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 35, jul./dez. 2010.
- TEIXEIRA, F.; GUERRA, O. 50 anos da industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, jul. 2000.
- TEIXEIRA, F.; GUERRA, O.; ARAÚJO, S. Limites para uma dinâmica endógena na economia baiana. *Bahia Análise e Dados*, Salvador, v. 21, n. 2, p. 23-46, abr./jun. 2011.
- TEIXEIRA, F.; ARAÚJO, S. Desenvolvimento regional e aglomerações produtivas na Bahia: uma visão a partir do emprego e dos Territórios de Identidade. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 42, n. 4, out./dez. 2011.
- UDERMAN, S. A indústria de transformação na Bahia: características gerais e mudanças estruturais recentes. *Revista Desenharia*, Salvador, v. 2, n. 3, set. 2005.

Artigo recebido em 11 de fevereiro de 2016  
e aprovado em 19 de fevereiro de 2016.

# Desenvolvimento regional, C&T e ensino superior: notas sobre o contexto recente do Brasil e da Bahia

*Danilo Jorge Vieira\**

\* Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Chefe da assessoria técnica da presidência da Fundação João Pinheiro. danilo.vieira@fjp.gov.br

## **Resumo**

O texto aborda as transformações ocorridas no ensino superior brasileiro em período recente, examinando suas principais implicações para o desenvolvimento regional, tanto no plano nacional quanto estadual, tendo como base as experiências recentes do Brasil e da Bahia. Argumenta-se que a desconcentração espacial do ensino superior constituiu condição mais promissora para o desenvolvimento econômico das regiões “periféricas” e para o enfrentamento das desigualdades regionais.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional. Ciência e tecnologia. Ensino superior.

## **Abstract**

*The text discusses the changes in brazilian higher education, examining their implications for regional development, in the national and sub-national scales, based on the recent experiences of Brazil and Bahia. It is argued that the spatial deconcentration of higher education has created more promising conditions for economic development of the regions ‘peripheral’ and the reduction of regional inequalities.*

**Keywords:** Regional development. Science and technology. Higher education.

## INTRODUÇÃO

Dentre as transformações vivenciadas pelo país neste início de século, as que envolveram o sistema de educação terciária estão entre as mais importantes. De fato, neste período recente, o Brasil mais do que dobrou o número de instituições de ensino superior (IES) e de matrículas nos cursos de graduação presencial. As atividades de pós-graduação também foram fortemente ampliadas, tanto em termos de programas quanto de alunos matriculados e titulados, conseguindo mais do que quadruplicar a densidade populacional de doutores do Brasil entre 2000 e 2014.

Um aspecto a ressaltar é que essa expansão acentuada do ensino superior ocorreu conjugada com a desconcentração espacial de sua estrutura, ampliando o seu alcance geográfico. De fato, o ritmo de crescimento da educação terciária brasileira foi mais acelerado nas regiões “periféricas”. Este artigo tem o objetivo de discutir essas transformações, buscando examinar suas principais implicações para o desenvolvimento regional, tanto no plano nacional quanto estadual, tendo como base as experiências recentes do Brasil e da Bahia. Argumenta-se que essa desconcentração relativa do ensino superior constituiu condição mais promissora para o desenvolvimento econômico das regiões “periféricas” e para o enfrentamento das desigualdades inter e intrarregionais, tendo em vista o novo contexto para as atividades de ciência e tecnologia (C&T) que veio a ser criado no país.

O texto está organizado em cinco seções, incluindo essa sumária apresentação. A seguir é discutida, do ponto de vista teórico, a dinâmica espacial das atividades intensivas em C&T, de modo a assentar o entendimento a respeito do padrão locacional que orienta a sua configuração geográfica. À luz dessa perspectiva analítica, são examinadas, na terceira seção, as principais características regionais e transformações das atividades intensivas em C&T no Brasil em período recente, bem como as que envolveram o ensino superior, buscando aquilatar as suas implicações mais gerais para o desenvol-

vimento regional. Delimitado esse pano de fundo, a quarta seção aborda a experiência da Bahia. A quinta seção é reservada às considerações finais.

## APONTAMENTOS SOBRE A DINÂMICA ESPACIAL DAS ATIVIDADES INTENSIVAS EM C&T

O processo de inovação tecnológica, do ponto de vista exposto originalmente por Schumpeter (1997), ocorre de forma concentrada no tempo, de modo que, em razão disso, o desenvolvimento se torna, em sua essência, descontínuo e irregular, avançando por meio de sucessivas perturbações e rupturas.

O desenvolvimento econômico [...] não avança uniformemente como cresce uma árvore, mas, por assim dizer, espasmódicamente [...] porque as combinações novas não são, como se poderia esperar segundo os princípios gerais de probabilidade, distribuídas uniformemente através do tempo — de tal modo que intervalos de tempo iguais pudessem ser escolhidos, a cada um dos quais caberia a realização de uma combinação nova — mas aparecem, se é que o fazem, descontinuamente, em grupos ou bandos. (SCHUMPETER, 1997, p. 211).

Pode-se acrescentar a esta observação de caráter geral formulada por Schumpeter outra característica intrínseca do progresso técnico: a de que as atividades inovativas, além de se agruparem no tempo, tendem a se concentrar cumulativamente no espaço, fazendo com que o desenvolvimento econômico seja não apenas “espasmódico” e instável, mas também seletivo, restrito e desigual em termos territoriais. Esta seção tem como objetivo discutir essa dinâmica espacial das atividades intensivas em C&T em seus aspectos principais, examinando algumas abordagens teóricas que contribuíram para elucidar melhor a lógica que preside a configuração regional que essas atividades assumem.

Embora não tenham tratado teoricamente dessa dimensão territorial das atividades de C&T de modo exaustivo e direto, as formulações que conceberam a inovação como um processo sistêmico e cumulativo historicamente determinado, resultando no desenvolvimento do fértil campo temático derivado do conceito de “sistemas de inovação” (FREEMAN, 1995; NIOSI et al., 1992), proporcionam a compreensão de uma inevitável geografia assimétrica conformada pelo progresso científico e tecnológico. Tais desigualdades derivariam das especificidades históricas e institucionais de cada região, que determinariam, evidentemente, distintas e particulares trajetórias de desenvolvimento econômico e de mudança técnica.

De fato, Schumpeter já havia sublinhado a natureza cumulativa e sistêmica do progresso tecnológico. Essa noção encontra-se subjacente na definição de inovação, que foi conceituada por ele como a “realização de novas combinações” (SCHUMPETER, 1997, p. 76). Nesses termos, como chamam a atenção Johnson e Lundvall (1994), até mesmo as inovações radicais incorporariam elementos anteriormente desenvolvidos ao longo do tempo, que seriam combinados a outros em bases totalmente novas. E é esse processo de combinar elementos novos aos preexistentes que denota e concretiza a própria natureza sistêmica da atividade inovativa. Isso porque a “realização de novas combinações” (o ato de inovar em si) envolve e compreende, necessariamente, um conjunto complexo e diversificado de instituições e agentes públicos e privados, que estabelecem entre si interações igualmente complexas e diversificadas, configurando um sistema coerentemente estruturado.

Tal sistema é integrado pelo governo; empresas públicas e privadas e seus profissionais, fornecedores e clientes; universidades e demais organismos

de pesquisa e de ensino, bem como instrumentos regulatórios, que fixam regras em campos fundamentais para a realização das atividades que culminam no progresso técnico, entre os quais podem

**Tais desigualdades derivariam das especificidades históricas e institucionais de cada região, que determinariam, evidentemente, distintas e particulares trajetórias de desenvolvimento econômico e de mudança técnica**

ser citados os da propriedade industrial, do crédito, da tributação, do comércio externo, do fluxo de capital estrangeiro, do mercado de trabalho, das compras governamentais, dentre outros. Todos esses elementos incorporam e reverberam aspectos políticos, sociais, econômicos, culturais e históricos das sociedades a que pertencem, de modo que cada sistema de inovação, territorialmente localizado (seja no plano nacional ou no subnacional), apresenta especificidades próprias e difere dos outros. Ou seja, os sistemas de inovação territorializados percorrem trajetórias muito singulares e específicas, com o que a diversidade e a assimetria tornam-se características inerentes da organização espacial da C&T.

Essa geografia diversa e desigual da C&T, sistemicamente construída como discutido nos parágrafos anteriores, suscita diversas questões importantes, entre as quais ganham relevância analítica aquelas relacionadas aos fatores que determinam a localização das atividades inovativas. Dentre essas atividades, as de P&D seriam especialmente dinâmicas, de acordo com Malecki (1980, 1981, 1987), por demonstrarem grande capacidade de gerar efeitos econômicos propulsores cumulativos, induzindo e, ao mesmo tempo, atraindo novas atividades intensivas em conhecimento para dada localidade.

A capacidade de gerar continuamente novas empresas tende a ser particularmente provável onde as atividades tecnológicas de P&D são comuns e ativas no âmbito das empresas, universidades, instalações governamentais e organizações sem fins lucrativos sediadas na localidade. (MALECKI, 1981, p. 313).

Padrão locacional	Características gerais
Urbano	Existência de mercado de trabalho especializado e altamente qualificado; presença de universidades e de outras organizações e atividades de P&D; condições de vida aprimoradas (escolas, habitação, serviços públicos e infraestrutura urbana, equipamentos de cultura e de lazer); fatores ambientais.
Descentralizado	P&D vinculada às atividades de marketing e de produção da empresa, por meio de interação direta entre os profissionais de cada área; P&D de curto prazo e focada em produtos específicos da empresa (desenvolvimento de produtos); demanda por mão de obra menos especializada.
Concentrado	P&D centralizada em grandes instalações laboratoriais (centros de pesquisa); mão de obra especializada e altamente qualificada; P&D não direcionada a produtos específicos (pesquisas básicas e aplicadas); presença de grandes universidades e instalações governamentais de pesquisa.

#### Quadro 1 Padrões básicos de localização da P&D industrial

Fonte: Elaboração própria, a partir de Malecki (1981).

Em seus citados estudos, Malecki identificou três padrões locacionais básicos para essas atividades de P&D, cujos aspectos gerais estão sintetizados esquematicamente no Quadro 1. Conforme pode ser verificado, as atividades de P&D tendem, de modo predominante, a se direcionar para sítios dotados de amplos e diversificados serviços coletivos e infraestrutura urbana, assim como de universidades e outras instituições dedicadas a pesquisas básicas e aplicadas. São localidades nas quais as condições de vida são aprimoradas e capazes de atrair e manter profissionais altamente qualificados. Essa preferência locacional dominante apresenta duas variações na tipologia em análise.

O padrão “urbano” consistiria naquele em que as atividades de P&D se situariam preferencialmente em grandes áreas urbanas, normalmente (mas não necessariamente) na própria sede da empresa. O tipo “concentrado”, por sua vez, abrangeria aqueles modelos de organização da P&D em centros de inovação, que operariam instalações laboratoriais de grande escala, normalmente (mas não necessariamente) separados da sede da empresa – buscando constituir um ambiente não corporativo e mais assemelhado ao de uma universidade, considerado mais condizente e compatível com as preferências dos pesquisadores. O modelo “descentralizado” ocorreria naqueles casos em que as atividades de P&D se vinculariam mais diretamente à fabricação dos produtos, exigindo, portanto, a interação rotineira entre o pessoal de pesquisa com o das linhas de produção e o de marketing. Nessas circunstâncias, as atividades de P&D, direcionadas

ao desenvolvimento de produtos, tenderiam a ser alocadas nas unidades operacionais descentralizadas da empresa, demandando profissionais menos especializados.

Esses padrões locacionais descritos acima não seriam, contudo, invariantes, podendo ser afetados por meio da ação estatal. Malecki (1981) ressalta que o financiamento público e a atuação direta do governo na realização de pesquisas básicas e aplicadas têm caráter mais “político”, influenciando as decisões locacionais dos agentes privados no que concerne às atividades de P&D.

Parte da P&D financiada por meio de recursos governamentais é feita por universidades ou intramuros e são, principalmente, essas alocações que variam a partir da distribuição locacional hegemônica orientada pela indústria. (MALECKI, 1981, p. 316).

A análise de Benko (2002) é convergente com os padrões locacionais acima comentados e destaca quatro fatores que influenciariam a dinâmica territorial das atividades de P&D:

1. Economias de aglomeração – abrangendo as economias de escala (internas), de localização (externas) e de urbanização, atuariam no sentido de concentrar as atividades de P&D nos sítios mais modernos e urbanizados, dotados de ampla e diversificada oferta local de produtos, serviços coletivos e infraestrutura urbana, bem como de mercado de trabalho organizado e extenso – apto a suprir tanto recursos humanos qualificados quanto mão de obra menos qualificada.

2. Imperativos organizacionais das empresas – esses imperativos gerariam forças aglomerativas contraditórias, ora influenciando a concentração, ora a dispersão das atividades de P&D.

3. Mercado de trabalho – tende a incentivar a concentração espacial das atividades de P&D, por meio de forças aglomerativas autorreforçadoras.

Por um lado, a oferta concentrada de oportunidades de emprego oriunda de uma aglomeração de empresas atrai pesquisadores e pessoal qualificado, em razão de melhores e mais diversificadas oportunidades de emprego; por outro, a concentração espacial de força de trabalho especializada exerce forte atrativo locacional às atividades intensivas em conhecimento, por conta da flexibilidade de contratações que proporciona às empresas.

4. Finanças públicas – As decisões de política governamental podem atenuar os efeitos das economias de aglomeração, os imperativos organizacionais e os do mercado de trabalho, condicionando a localização das atividades de P&D. Ou seja, “[...] a localização da P&D financiada pelos fundos públicos é determinada pelos objetivos das políticas regionais” (BENKO, 2002, p. 177).

O que deve ser retido da discussão anterior é que o progresso científico e tecnológico opera sob a lógica do desenvolvimento desigual, contribuindo de forma decisiva para configurar uma geografia assimétrica. Seguindo os argumentos de Malecki e Benko antes examinados, essas disparidades regionais tendem a ser reiteradas e aprofundadas pelas atividades de P&D, que são especialmente dinâmicas e operam sob o princípio de “causação circular acumulativa”, engendrando processos autorreforçadores de aglomeração espacial das ba-

ses produtivas, à medida que geram e estimulam a implantação de empreendimentos nas localidades nas quais estão sediadas.

Para as possibilidades de um desenvolvimen-

to regional mais equilibrado, essa característica básica das atividades intensivas em C&T de operar sob o princípio de “causação circular acumulativa” é problemática e coloca diversos desafios aos formuladores de políticas públicas. Em primeiro lugar,

porque os padrões locacionais dessas atividades inovativas são complexos e seletivos, no sentido de que preferem se localizar em sítios muito específicos, dotados de atributos que não são normalmente disseminados pelos territórios – tais como infraestrutura urbana moderna, serviços coletivos diversificados e recursos humanos altamente qualificados, dentre outros. Em segundo lugar, porque as decisões de alocação espacial das atividades inovativas estão subordinadas às estratégias empresariais, que se orientam por parâmetros competitivos e de lucratividade sumamente particulares e variantes no tempo e no espaço.

Nesse sentido, cabe sublinhar o papel desempenhado pelo governo, que, de acordo com os estudos examinados, pode influenciar os processos de decisão privada locacional das atividades intensivas em C&T, por meio do manejo de fundos públicos, direcionando-os à constituição de atributos favoráveis em regiões periféricas desprovidas de atrativos básicos a este tipo de investimento. Tais atributos, denominados por Luger (1994) de “recursos de conhecimento”, consistem, por exemplo, em instituições de ensino superior e técnico e infraestrutura de informação.

Regiões ricas em ‘recursos de conhecimento’, como universidades e escolas técnicas e uma boa infraestrutura de informação, terão vantagens competitivas em P&D e atividades relacionadas, impulsionando a concentração dessas

atividades. Note-se que ‘recursos de conhecimento’, que geram vantagens comparativas em atividades baseadas em C&T, não são dotações naturais, mas são criados por meio de intervenções políticas ao longo de um período de tempo estendido. (LUGER, 1994, p. 13).

Desde este ponto de vista, as IES e o ensino técnico, assim como outras instalações científicas e tecnológicas, ao proporcionar suprimento de “insumos avançados” (recursos humanos qualificados, P&D básica e aplicada, infraestruturas de pesquisa, etc.), exercem uma “força gravitacional” importante sobre as atividades inovativas, abrindo perspectivas de desenvolvimento regional promissoras, podendo contrarrestar as tendências concentradoras imanentes do progresso técnico. Como será tratado na próxima seção, o Brasil vivenciou uma relativa descentralização das atividades de ensino superior no período recente, a favor de localidades fora das áreas primazes, constituindo, assim, condições potenciais para um desenvolvimento econômico menos desigual em termos regionais.

### **ASPECTOS REGIONAIS DAS ATIVIDADES DE C&T NO BRASIL: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E TRANSFORMAÇÕES RECENTES<sup>1</sup>**

O objetivo desta seção é examinar, de forma sumária, o contexto científico e tecnológico do Brasil em anos recentes, com o propósito de apreender, particularmente, os principais aspectos de sua dimensão espacial, incluindo a expansão menos concentrada do ponto de vista geográfico do ensino superior. Em relação a este aspecto, as implicações para o desenvolvimento regional podem ser bastante significativas, tendo em vista que parte expressiva da P&D (básica e aplicada) do país está abrigada nas IES e, sobretudo, nas universidades públicas federais.

<sup>1</sup> Esta seção atualiza e amplia parte da análise desenvolvida em Diniz e Vieira (2015).

Deve ser reconhecido, inicialmente, o caráter tardio do Sistema Nacional de Inovação brasileiro (SNIB), cujo processo de constituição em bases mais organizadas ganhou ímpeto somente a partir de meados do século passado, a partir da criação de um conjunto de institutos de pesquisa, agências de fomento e instituições de ensino superior. Esse conjunto veio a se somar a empresas estatais vinculadas a setores-chave da economia (como petróleo, gás, mineração e energia elétrica, dentre outros), fundos públicos, fundações estaduais e outras entidades governamentais e privadas (incluindo empresas) dedicadas às atividades científicas e tecnológicas. Assim, além de contar com estruturas incompletas e incipientes, integradas por atores e elementos institucionais e regulatórios em diferentes estágios de desenvolvimento, o SNIB é majoritariamente liderado por agentes estatais (sobretudo da escala federal), tanto em termos de financiamento quanto no que diz respeito às atividades de pesquisas básicas e aplicadas e aos processos de inovação (ALBUQUERQUE, 1996; CASSIOLATO; LASTRES; MACIEL, 2003; BUAINAIN; CORDER; PACHECO, 2014).<sup>2</sup>

Ademais, outra saliente característica do SNIB refere-se à sua dimensão espacial concentrada e restrita (BARROS, 2000; GUSMÃO; RAMOS, 2006). Emblemática neste sentido é a distribuição territorial da infraestrutura de laboratórios e de pesquisa científica e tecnológica brasileira. Mapeamento realizado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (BRASIL, 2013) mostrou que, dos 196 equipamentos de 25 de suas instituições coligadas, 153, equivalendo a 78% do total, estavam localizados nos estados do Sudeste. O restante se dis-

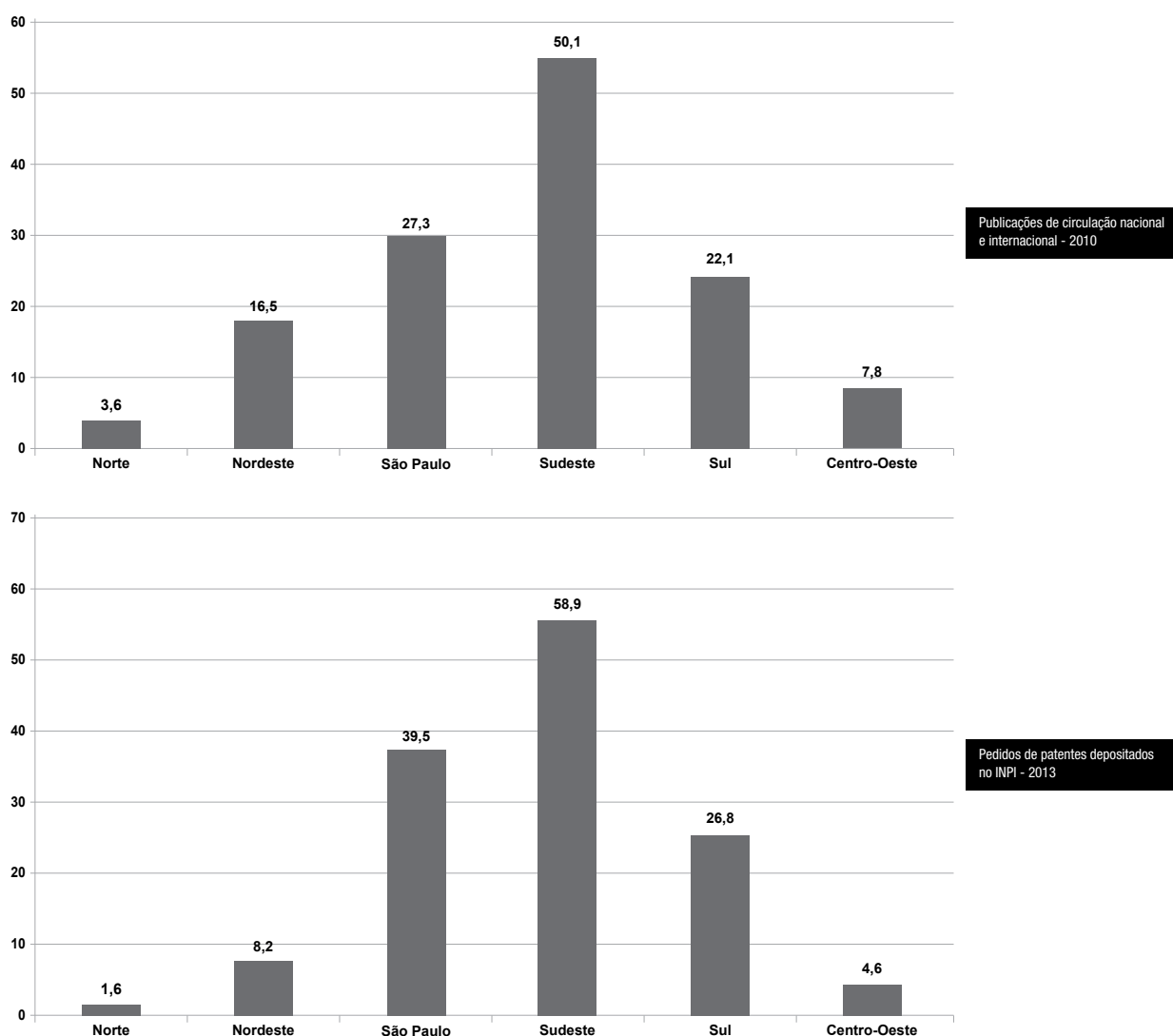
<sup>2</sup> Ilustrativas a respeito da dominância governamental nesse meio são as informações sistematizadas pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), segundo as quais oito dos 10 maiores depositantes de patentes residentes no país são do setor público: duas empresas federais (Petrobras e Embrapa) e seis universidades (quatro federais: UFMG, UFRJ, UFPR e UFRGS; duas estaduais: USP e Unicamp). Em relação aos dispêndios realizados em C&T, os dados divulgados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), embora não informem os valores desagregados para as empresas privadas (que são adicionados aos das empresas estatais), mostram que, do total de recursos aplicados em 2013 (último dado disponível), pelo menos 70% foram alocados pelo setor público e estatais federais, e o restante, por empresas privadas e públicas.



tribuída pelo Norte (16%), Nordeste (5%) e Centro-Oeste e Sul (0,5% cada).

Levantamento mais abrangente de Squeff e De Negri (2014) corroborou esses resultados, identificando uma distribuição territorial igualmente concentrada da infraestrutura científica e tecnológica do país: 57% dos equipamentos estavam no Sudeste; 24%, no Sul; 10%, no Nordeste; 6%, no Centro-Oeste; e 3%, no Norte. Coerentemente com essa dotação regional assimétrica de equipamentos de pesquisa, a produção científica brasileira, mensurada pelo número de trabalhos publicados no Bra-

sil e no exterior (artigos, livros, capítulos de livros e outras modalidades de publicação), mostra-se também centralizada nas regiões primazes, assim como os pedidos de patentes depositados no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). Como se vê no Gráfico 1, as regiões Sudeste e Sul concentravam mais de 72% da produção científica brasileira em 2010 e 86% dos pedidos depositados de patentes. Note-se que a posição relativa de São Paulo é maior do que a de todas as demais regiões do país, excetuando-se o próprio Sudeste, tanto na produção científica quanto em patentes.



**Gráficos 1**  
Distribuição regional da produção científica brasileira e dos pedidos de patentes (em % do total)

Fonte: Dados brutos RIECTI.

Essa concentração regional da infraestrutura de P&D, da produção científica e do desenvolvimento de novos produtos e processos (mensurado pelas patentes) apresentou estreita correspondência com a configuração das atividades produtivas intensivas em tecnologia. Estas também se aglomeraram nos sítios mais providos de atributos favoráveis a este tipo dinâmico de atividade, convalidando, em grande medida, as formulações teóricas examinadas anteriormente. Os dados expostos na Tabela 1 são elucidativos a este respeito e evidenciam que os segmentos da indústria de transformação classificados como de alta e média-alta tecnologia se localizam predominantemente nas regiões Sudeste e Sul. Essas duas regiões responderam conjuntamente por 87% do valor da transformação industrial (VTI) gerado em 2013 por essas atividades de maior conteúdo tecnológico, sendo que mais da metade desse percentual alcançado pela área primaz foi originado em São Paulo – praticamente a mesma participação relativa que o estado obteve no total nacional. Quando são considerados os serviços

de informação e comunicação (SIC), a elevada concentração espacial se repete: a área primaz deteve participação de 82% no total da receita bruta em 2013.

Essa configuração espacial concentrada da infraestrutura e das atividades de P&D e dos ramos produtivos intensivos em tecnologia tem implicações regionais importantes, conforme examinado na seção anterior, à medida que coloca em curso forças centrípetas autorreforçadoras de difícil e custosa reversão. Tais forças estabelecem limites que agem no sentido de atenuar e/ou bloquear impulsos centrífugos que estejam em operação ou que possam vir a ocorrer, contrabalançando e arrefecendo, assim, pressões descentralizadoras das bases produtivas. As informações da Tabela 2, referentes à indústria de transformação, sugerem a ocorrência desse fenômeno de “bloqueio-atenuação” no período recente. É possível verificar que a participação do Sudeste no VTI retrocedeu 8,3 pontos percentuais entre 2000/2013. Contudo, parte significativa desta perda, equivalente a 35%, foi redistribuída

**Tabela 1**  
Distribuição regional das atividades intensivas em tecnologia – Grandes regiões e UF selecionadas – 2013 (em %)

Região / UF	Participação no VTI total das atividades de alta e média-alta tecnologia (1) (%)	Participação na receita bruta de prestação de serviços gerada pelos Serviços de informação e comunicação (2) (%)
Norte	5,5	2,71
Amazonas	5,3	0,77
Nordeste	5,5	8,67
Pernambuco	1,3	1,82
Bahia	3,0	2,57
Sudeste	63,8	68,75
Minas Gerais	7,6	6,87
São Paulo	48,9	45,74
Sul	23,0	12,93
Paraná	8,9	4,75
Rio Grande do Sul	9,6	4,97
Centro-Oeste	2,1	6,94
Goiás	1,4	1,84

Dados básicos: IBGE.

(1) Foram consideradas as seguintes atividades: Fabricação de produtos químicos; Fabricação de produtos farmacêuticos e farmacêuticos; Fabricação de equipamentos de informática, Produtos eletrônicos e ópticos; Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos; Fabricação de máquinas e equipamentos; Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias; Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores; Fabricação de produtos diversos.

(2) Telecomunicações; Tecnologia da Informação, Serviços audiovisuais, Edição e edição integrada à impressão, Agências de notícias e outros serviços de informação.

**Tabela 2**  
**Indústria de transformação – Grandes regiões e UF selecionadas (em % e a preços correntes)**

Ano	2000 (1)			2013 (2)			Perdas e ganhos acumulados (pontos percentuais)		
	Região/UF	Empresas	Pessoal ocupado	VTI	Empresas	Pessoal ocupado	VTI	Empresas	Pessoal ocupado
<b>Norte</b>	<b>2,7</b>	<b>2,9</b>	<b>4,2</b>	<b>2,9</b>	<b>3,4</b>	<b>4,7</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>
AM	0,5	1,1	3,3	0,6	1,7	3,5	0,1	0,5	0,3
PA	1,1	1,2	0,8	1,1	1,0	0,6	-0,1	-0,2	-0,2
<b>Nordeste</b>	<b>9,7</b>	<b>10,9</b>	<b>8,2</b>	<b>12,0</b>	<b>13,0</b>	<b>9,6</b>	<b>2,3</b>	<b>2,1</b>	<b>1,4</b>
CE	2,2	2,7	1,4	2,8	3,0	1,5	0,6	0,3	0,1
PE	2,3	2,5	1,2	2,7	2,9	1,8	0,4	0,4	0,6
BA	2,5	2,1	4,0	2,8	2,8	4,0	0,3	0,7	0,0
<b>Sudeste</b>	<b>56,7</b>	<b>57,4</b>	<b>65,9</b>	<b>49,2</b>	<b>51,6</b>	<b>57,6</b>	<b>-7,5</b>	<b>-5,8</b>	<b>-8,3</b>
MG	12,2	10,2	8,9	11,8	10,3	9,4	-0,4	0,2	0,6
RJ	7,1	6,6	7,9	5,4	5,5	7,6	-1,7	-1,0	-0,3
SP	35,3	39,2	47,4	29,9	34,2	39,1	-5,4	-5,0	-8,3
<b>Sul</b>	<b>25,6</b>	<b>24,7</b>	<b>19,5</b>	<b>29,3</b>	<b>26,1</b>	<b>22,4</b>	<b>3,7</b>	<b>1,4</b>	<b>2,9</b>
PR	8,3	6,8	6,2	9,3	8,6	8,4	0,9	1,8	2,2
RS	10,1	10,6	8,7	10,6	9,2	8,3	0,5	-1,5	-0,4
<b>Centro-Oeste</b>	<b>5,3</b>	<b>4,1</b>	<b>2,2</b>	<b>6,6</b>	<b>5,9</b>	<b>5,8</b>	<b>1,3</b>	<b>1,8</b>	<b>3,6</b>
GO	2,7	1,9	1,1	3,5	3,1	2,7	0,9	1,2	1,7

Fonte: Dados brutos: IBGE - PIA - Empresas.

(1) com base na CNAE 1.0.

(2) com base na CNAE 2.0.

dentro da própria área primaz, em favor dos estados do Sul (principalmente o Paraná). Outros 44% “vazaram” para o Centro-Oeste, que mais do que dobrou a sua participação relativa no VTI nacional. Apenas uma fração de 21% da perda do Sudeste favoreceu conjuntamente os estados do Norte/Nordeste. Em termos de postos de trabalho, os ganhos da região “periférica” foram mais importantes: da perda de 5,8 pontos percentuais do Sudeste no total de pessoal ocupado, 45% “transbordaram” para o Norte e o Nordeste, conjuntamente, e outros 31%, para o Centro-Oeste. Mas vale chamar a atenção para o fato de que 24% da perda do Sudeste foi redistribuída no âmbito da própria área primaz, favorecendo, mais uma vez, os estados do Sul. Por fim, deve ser sublinhado que as reduções relativas do Sudeste foram ocasionadas, praticamente, pelo desempenho da indústria de transformação de São Paulo.

O aspecto a destacar é que essa evolução da indústria de transformação nos anos recen-

tes evidencia um processo de desconcentração concentrada, cuja dinâmica sofreu a influência do comentado fenômeno de “bloqueio-atenuação” derivado das forças centrípetas cumulativas oriundas, em grande parte, do polarizado padrão espacial da infraestrutura e das atividades de P&D e dos ramos produtivos correlatos de maior conteúdo tecnológico. Assim, a despeito das alterações relativas observadas, as bases produtivas do país mantiveram-se fortemente situadas na área primaz do Brasil: considerando somente a indústria de transformação, o Sudeste e o Sul concentraram, conjuntamente, cerca de 80% das empresas, dos postos de trabalho e do VTI em 2013.

Diante dessas acentuadas desigualdades, para as quais as atividades inovativas certamente contribuíram, o recente processo de desconcentração territorial do sistema nacional de ensino superior – responsável tanto pela formação de recursos humanos qualificados quanto pela maior parte das pesquisas científicas e tecnológicas re-

**Tabela 3**  
**Número de instituições de ensino superior – Grandes regiões e UFs selecionadas**

Região / UF	2000				2013			
	Total	% total	IES Federal	% IES Federal	Total	% total	IES Federal	% IES Federal
<b>Brasil</b>	<b>1.180</b>	<b>100,0</b>	<b>61</b>	<b>100,0</b>	<b>2.391</b>	<b>100,0</b>	<b>106</b>	<b>100,0</b>
<b>Norte</b>	<b>46</b>	<b>3,9</b>	<b>7</b>	<b>11,5</b>	<b>146</b>	<b>6,1</b>	<b>17</b>	<b>16,0</b>
AM	10	0,8	1	1,6	19	0,8	2	1,9
PA	9	0,8	2	3,3	34	1,4	5	4,7
<b>Nordeste</b>	<b>157</b>	<b>13,3</b>	<b>15</b>	<b>24,6</b>	<b>446</b>	<b>18,7</b>	<b>28</b>	<b>26,4</b>
CE	13	1,1	1	1,6	54	2,3	4	3,8
PE	39	3,3	2	3,3	98	4,1	5	4,7
BA	49	4,2	2	3,3	118	4,9	5	4,7
<b>Sudeste</b>	<b>667</b>	<b>56,5</b>	<b>24</b>	<b>39,3</b>	<b>1.145</b>	<b>47,9</b>	<b>34</b>	<b>32,1</b>
MG	135	11,4	12	19,7	338	14,1	17	16,0
RJ	101	8,6	8	13,1	134	5,6	10	9,4
SP	373	31,6	3	4,9	590	24,7	5	4,7
<b>Sul</b>	<b>176</b>	<b>14,9</b>	<b>10</b>	<b>16,4</b>	<b>413</b>	<b>17,3</b>	<b>17</b>	<b>16,0</b>
PR	87	7,4	2	3,3	196	8,2	4	3,8
RS	48	4,1	7	11,5	119	5,0	9	8,5
<b>Centro-Oeste</b>	<b>134</b>	<b>11,4</b>	<b>5</b>	<b>8,2</b>	<b>241</b>	<b>10,1</b>	<b>10</b>	<b>9,4</b>
GO	35	3,0	2	3,3	81	3,4	3	2,8
DF	40	3,4	1	1,6	62	2,6	2	1,9

Fonte: Dados básicos INEP.

alizadas no país – pode favorecer a emergência de um padrão de desenvolvimento mais equilibrado em termos espaciais. De fato, como discutido anteriormente, as IES e suas infraestruturas de ensino e P&D – os denominados “recursos de conhecimento”, na terminologia utilizada por Luger (1994) – podem suprir os “insumos avançados” necessários à constituição de processos cumulativos de aglomerações econômicas localizadas. Desse modo, a sua descentralização territorial fixa condições mais propícias para a dispersão geográfica das atividades inovativas, estabelecendo forças centrífugas que estimulam modificações estruturais na configuração espacial da estrutura produtiva do país, em prol das regiões “periféricas”.

Vale a pena, portanto, analisar um pouco mais de perto a evolução recente do sistema nacional de ensino superior. As informações da Tabela 3 sintetizam uma das principais transformações observadas na educação terciária brasileira, particularmente a que se refere à sua expansão

regional<sup>3</sup>. Como pode ser verificado, o número de IES mais do que dobrou entre 2000 e 2013. Um aspecto a ressaltar é que essa expansão ocorreu de forma ampla, beneficiando todas as regiões do país, mas em ritmo mais acentuado no Norte e no Nordeste. Assim, a participação relativa do Norte no total de IES teve incremento substancial de quase 60% no período analisado, ao passo que a do Nordeste, subindo pouco acima de 40%, superou a posição da Região Sul. Considerando apenas as universidades federais, pode-se afirmar que a desconcentração regional foi mais pronun-

<sup>3</sup> Cabe observar que a expansão do ensino superior do país em período recente incorporou diretrizes espaciais descentralizadoras, mediante a implementação de políticas públicas que visaram atuar de forma conjugada sobre a oferta de vagas e o acesso ao sistema, podendo ser citadas, principalmente, as seguintes iniciativas: 1) Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), criado em 2007; 2) Programa Universidade para Todos (Prouni), instituído em 2004; 3) Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de 1999; e 4) Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG), sobretudo os de 2005/2010 e 2011/2020. Para os objetivos do presente texto, não é necessário analisar detidamente cada um desses programas em separado, mas apenas seus efeitos mais gerais do ponto de vista regional, com base em dados agregados relativos aos cursos de graduação e pós-graduação.

ciada. Entre 2000/2013, o número de instituições federais de ensino superior (IFES) passou de 61 para 106, e, de novo, o ritmo de crescimento foi mais intenso no Norte e no Nordeste. No caso do Norte, cuja expansão foi a maior dentre as demais regiões, observou-se o emparelhamento com a posição relativa do Sul.

O número de matrículas nos cursos de graduação presencial ofertadas pelo sistema também teve forte incremento, mais do que dobrando entre 2000 e 2013, de acordo com os dados da Tabela 4. Essa expansão foi observada em todas as regiões, alcançando taxa mais acelerada no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de modo que a participação relativa conjugada do Sudeste/Sul retrocedeu mais de 9,0 pontos percentuais nos anos em análise, baixando de 72% para 63%. Digno de nota é o desempenho do Nordeste, que superou a Região Sul proporcionalmente no total de matrículas.

A expansão do sistema de ensino superior brasileiro contemplou igualmente incremento da pós-graduação, responsável pela maior parte da pesquisa científica e tecnológica do país. O contingente de mestres e doutores matriculados mais do que dobrou, e o de titulados quase triplicou entre 2000 e 2014, como pode ser verificado na Tabela 5. As regiões Norte e Nordeste tiveram taxas médias de incremento consideráveis, tanto no que se refere às matrículas quanto à titulação, de modo que suas posições no total consolidado do país cresceram fortemente, ao mesmo tempo em que o Sudeste perdeu participação relativa superior a 15,0 pontos percentuais nos dois indicadores – matrículas e titulação.

A oferta de cursos na pós-graduação foi também fortemente incrementada, como indicam as informações apresentadas na Tabela 6. O número de programas mais do que dobrou entre 2000 e 2014. Essa ampliação foi conjugada com uma melhor distribuição regional, com a redução im-

**Tabela 4**  
**Matrículas nos cursos de graduação presencial – Grandes regiões e UF selecionadas**  
**(total e participação relativa)**

Região/UF	Matrículas			
	Total		Posição relativa	
	2000	2013	2000	2013
<b>Brasil</b>	<b>2.694.245</b>	<b>6.152.405</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>Norte</b>	<b>115.058</b>	<b>423.565</b>	<b>4,27</b>	<b>6,88</b>
AM	30.982	137.179	1,15	2,23
PA	46.440	125.385	1,72	2,04
<b>Nordeste</b>	<b>413.709</b>	<b>1.287.552</b>	<b>15,36</b>	<b>20,93</b>
CE	56.717	202.079	2,11	3,28
PE	86.011	220.723	3,19	3,59
BA	89.191	289.427	3,31	4,70
<b>Sudeste</b>	<b>1.398.039</b>	<b>2.903.089</b>	<b>51,89</b>	<b>47,19</b>
MG	239.456	631.238	8,89	10,26
RJ	295.993	518.710	10,99	8,43
SP	818.304	1.643.925	30,37	26,72
<b>Sul</b>	<b>542.435</b>	<b>962.684</b>	<b>20,13</b>	<b>15,65</b>
PR	186.113	360.424	6,91	5,86
RS	238.263	378.050	8,84	6,14
<b>Centro-Oeste</b>	<b>225.004</b>	<b>575.515</b>	<b>8,35</b>	<b>9,35</b>
GO	72.769	201.515	2,70	3,28
DF	67.250	176.987	2,50	2,88

Fonte: Dados básicos INEP.

**Tabela 5**  
**Matrículas e titulação em mestrado e doutorado – Grandes regiões e UFs selecionadas**

Região	2000				2014			
	Matrículas	% total	Titulação	% total	Matrículas	% total	Titulação	% total
<b>Brasil</b>	<b>93.325</b>	<b>100,00</b>	<b>22.929</b>	<b>100,00</b>	<b>210.408</b>	<b>100,00</b>	<b>61.247</b>	<b>100,00</b>
<b>Norte</b>	<b>977</b>	<b>1,05</b>	<b>303</b>	<b>1,32</b>	<b>7.638</b>	<b>3,63</b>	<b>1.982</b>	<b>3,24</b>
AM	237	0,25	109	0,48	2.190	1,04	470	0,77
PA	740	0,79	194	0,85	4.175	1,98	1.155	1,89
<b>Nordeste</b>	<b>8.017</b>	<b>8,59</b>	<b>2.197</b>	<b>9,58</b>	<b>36.135</b>	<b>17,17</b>	<b>10.560</b>	<b>17,24</b>
CE	1.451	1,55	417	1,82	5.649	2,68	1.600	2,61
BA	1.576	1,69	360	1,57	7.451	3,54	2.128	3,47
PE	2.222	2,38	692	3,02	8.295	3,94	2.312	3,77
<b>Sudeste</b>	<b>63.605</b>	<b>68,15</b>	<b>15.251</b>	<b>66,51</b>	<b>108.783</b>	<b>51,70</b>	<b>31.311</b>	<b>51,12</b>
MG	7.039	7,54	1.889	8,24	20.278	9,64	6.313	10,31
RJ	14.689	15,74	3.642	15,88	25.955	12,34	6.970	11,38
SP	41.336	44,29	9.626	41,98	59.930	28,48	17.156	28,01
<b>Sul</b>	<b>17.362</b>	<b>18,60</b>	<b>4.335</b>	<b>18,91</b>	<b>43.371</b>	<b>20,61</b>	<b>12.839</b>	<b>20,96</b>
PR	3.009	3,22	890	3,88	13.773	6,55	4.325	7,06
RS	7.476	8,01	2.107	9,19	20.920	9,94	6.057	9,89
<b>Centro-Oeste</b>	<b>3.364</b>	<b>3,60</b>	<b>843</b>	<b>3,68</b>	<b>14.481</b>	<b>6,88</b>	<b>4.555</b>	<b>7,44</b>
GO	662	0,71	203	0,89	4.164	1,98	1.310	2,14
DF	2.351	2,52	574	2,50	6.461	3,07	1.844	3,01

Fonte: Dados brutos - CAPES.

**Tabela 6**  
**Participação relativa no total de programas de mestrado e doutorado – Grandes regiões e UFs selecionadas (em %)**

Região / UF	2000	2014
<b>Brasil - número total</b>	<b>1.406</b>	<b>3.153</b>
<b>Norte</b>	<b>2</b>	<b>5</b>
AM	1	1
PA	1	2
<b>Nordeste</b>	<b>14</b>	<b>20</b>
CE	3	3
PE	4	4
BA	2	4
<b>Sudeste</b>	<b>60</b>	<b>45</b>
MG	10	10
RJ	15	11
SP	34	23
<b>Sul</b>	<b>18</b>	<b>21</b>
PR	5	8
RS	9	9
<b>Centro-Oeste</b>	<b>5</b>	<b>8</b>
GO	1	3
DF	3	3

Fonte: Dados brutos - Capes.

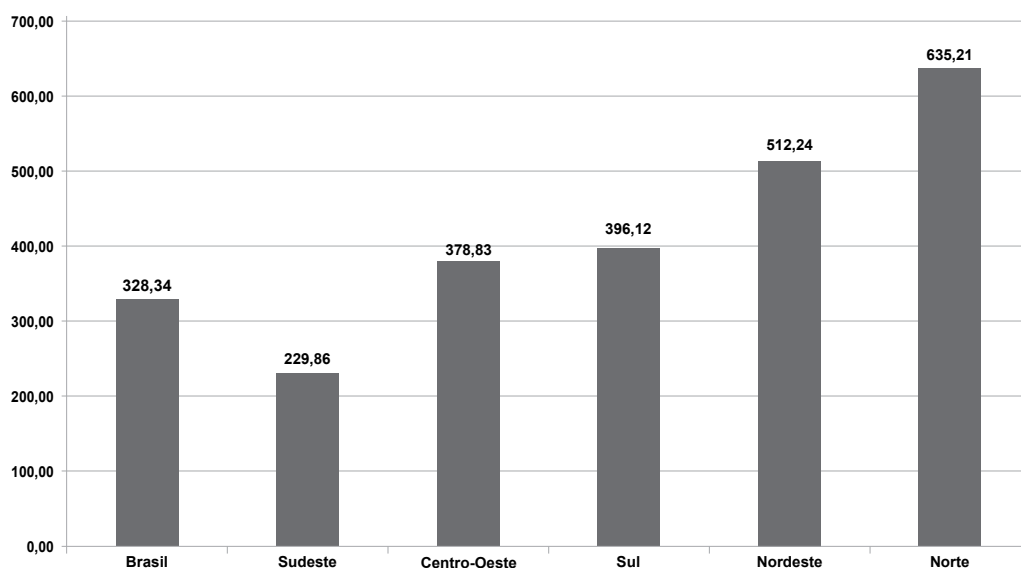
portante da participação relativa do Sudeste no total nacional, em 15 pontos percentuais, em favor de todas as demais regiões e, de modo mais acentuado, do Norte e do Centro-Oeste.

Esse avanço da pós-graduação se traduziu no aumento da densidade populacional de doutores. A relação do número de doutores por 100 mil habitantes passou de 16,15 para 69,18 entre 2000 e 2014. Todas as regiões observaram ampliação expressiva nesse indicador, sendo que o ritmo de expansão foi mais intenso no Norte e no Nordeste, conforme pode ser visualizado no Gráfico 2, com crescimento acumulado que se situou bem acima da média nacional e das demais regiões. Contudo, a relação de doutores por 100 mil habitantes do Norte e do Nordeste se manteve abaixo da média alcançada no Brasil, ficando em 39,83 e 47,11, respectivamente.

Da discussão precedente, deve ser salientado, por ora, o entendimento das perspectivas de desenvolvimento mais promissoras que decorreram das transformações pelas quais passou o sistema nacional de ensino superior. As mudanças observadas, conforme evidenciam as informações sintéticas antes examinadas, envolveram não apenas

a expansão da educação terciária do país, mas buscaram igualmente estabelecer uma configuração menos concentrada de sua estrutura em termos espaciais, beneficiando, principalmente, as regiões periféricas. Esse crescimento relativamente descentralizado do ponto de vista geográfico pode ter consequências de longo alcance para o desenvolvimento regional brasileiro. Isso porque, como discutido em outras partes deste texto, as IES criam, por meio de suas funções básicas de ensino e pesquisa, atrativos locais nos sítios nos quais estão implantadas, exercendo influência relevante nas decisões de alocação espacial de investimentos – sobretudo (mas não apenas) em atividades intensivas em conhecimento.

No caso específico do Brasil, onde as IES e, particularmente, as universidades públicas federais efetuam a parte mais expressiva das pesquisas científicas e tecnológicas, essa capacidade de gerar processos cumulativos de aglomeração localizada de atividades modernas e dinâmicas é provavelmente ainda mais decisiva. Assim, a desconcentração espacial dessas instituições abre possibilidades mais amplas de desenvolvimento das regiões periféricas do país, à medida que elas



**Gráfico 2**  
Crescimento acumulado do número de doutores por 100 mil habitantes – Brasil e grandes regiões – 2000-2014 (%)

Fonte: Dados básicos CNPq.

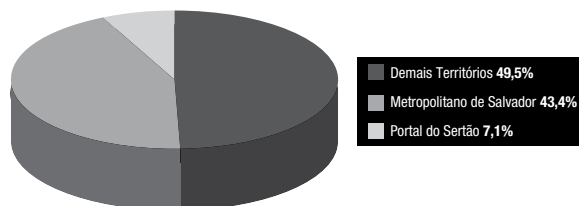
podem estimular e induzir novos investimentos nessas localidades. Ademais, a desconcentração das IES pode alargar o restrito alcance geográfico que caracteriza atualmente o SNIB, reforçando o potencial para a descentralização espacial das atividades produtivas. Esse novo contexto mais promissor para o desenvolvimento regional se reproduziu, evidentemente, na escala estadual, na qual puderam ser verificadas mudanças igualmente relevantes na dinâmica espacial das atividades intensivas em C&T, como será abordado na próxima seção, a partir da experiência recente da Bahia.

### DESIGUALDADES REGIONAIS E C&T NA BAHIA: PRINCIPAIS ASPECTOS E TRANSFORMAÇÕES RECENTES

O objetivo principal desta seção é verificar como as mudanças antes relatadas no sistema nacional de ensino superior, que constituíram um contexto potencialmente mais promissor para o desenvolvimento econômico regional, se expressaram na Bahia. A análise será muito mais ilustrativa do que sistemática, com o foco restrito nas transformações que ocorreram na estrutura da educação terciária instalada no estado em período recente, em razão das perspectivas de desenvolvimento territorial mais equilibrado que podem vir a criar.

Um procedimento inicial necessário é apresentar algumas características fundamentais básicas da dimensão regional da economia baiana e do contexto estadual de C&T. Primeiramente, cabe observar que, assim como outras unidades federativas (UF), a Bahia apresenta acentuadas desigualdades intrarregionais. Conforme pode ser visualizado no Gráfico 3, mais de 50% do PIB baiano é gerado em apenas dois territórios de identidade, sendo que o Metropolitano de Salvador é, largamente, a área primaz, com participação superior a

43%. Essa concentração econômica fica mais evidente se for considerado o PIB municipal: apenas cinco municípios responderam por 43,3% do PIB da Bahia em 2013 – Salvador, Camaçari, Feira de Santana, Lauro de Freitas e Vitória da Conquista<sup>4</sup>.



**Gráfico 3**  
PIB estadual segundo territórios de identidade – 2013 (Valores correntes, em %)

Fonte: Dados básicos SEI.

O Quadro 2, por sua vez, apresenta alguns indicadores selecionados que, a despeito de serem reconhecidamente limitados, proporcionam uma visão panorâmica e sintética do contexto mais geral da C&T na Bahia. É possível verificar que o estado assume um posicionamento no quadro nacional da ciência e da tecnologia que guarda certa similitude com o seu peso econômico. As melhores posições na classificação geral são obtidas nos indicadores relacionados aos investimentos alocados em C&T e em P&D das IES estaduais, sugerindo o esforço do governo do estado para estimular a capacidade científica e tecnológica local. Mesmo assim, a participação da Bahia nessas variáveis em âmbito nacional situa-se abaixo daquela ocupada em termos de PIB – principalmente em relação aos dispêndios nas atividades de P&D das IES.

<sup>4</sup> Essa acentuada concentração do PIB em poucos municípios é uma realidade que se repete em outros estados da federação, confirmando que as demarcadas disparidades intraestaduais consistem em uma das expressões características do quadro nacional de desigualdades. Alguns exemplos podem ser aqui citados. As informações disponíveis dão conta de que os cinco maiores municípios de São Paulo respondiam por 47% do PIB estadual em 2012. Com base em dados de 2013, esse percentual foi de 43% no Paraná; 34% em Minas Gerais; e 33% no Rio Grande do Sul.



Indicador	Ano	Posição nacional	Participação no total nacional
PIB	2013	8º	3,8%
Dispêndios em C&T	2013	5º	3,6%
Dispêndios em P&D nas IES estaduais	2013	4º	2,2%
Investimentos da Capes em bolsas e fomento	2012	8º	3,1%
Número de doutores	2014	6º	4,4%
Produção científica	2010	7º	3,5%
Depósito de pedidos de patentes junto ao INPI	2013	7º	2,2%

**Quadro 2****Indicadores selecionados do contexto da C&T da Bahia**

Fontes: Dados básicos IBGE, MCTI, Capes, CNPq e INPI.

Para os propósitos desta seção, esses indicadores são suficientes para demarcar o pano de fundo no qual serão examinadas as transformações pelas quais passou a rede de ensino superior instalada no estado, buscando avaliar, particularmente, a

dimensão espacial dessas mudanças. A Tabela 7 apresenta informações sobre a evolução das IES e das matrículas nos cursos de graduação presencial, que resumem, em grande medida, as principais transformações ocorridas sob essa ótica espacial.

**Tabela 7**  
**Distribuição das matrículas e das IES da Bahia por território de identidade – 2000/2013**

Território	2000				2013 <sup>xx</sup>			
	Matrículas		IES		Matrículas		IES	
	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)
Bacia do Jacuípe	xx	xx	xx	xx	819	0,3	2	1,7
Bacia do Paramirim	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx	xx
Bacia do Rio Corrente	xx	xx	xx	xx	358	0,1	1	0,8
Bacia do Rio Grande	1.889	2,1	2	4,1	7.873	2,7	6	5,1
Baixo Sul	427	0,5	xx	xx	3.476	1,2	3	2,5
Chapada Diamantina	xx	xx	xx	xx	470	0,2	xx	xx
Costa do Descobrimento	108	0,1	xx	xx	2.782	1,0	2	1,7
Extremo Sul	873	1,0	xx	xx	6.564	2,3	3	2,5
Irecê	239	0,3	xx	xx	1.272	0,4	1	0,8
Itaparica	744	0,8	xx	xx	2.681	0,9	1	0,8
Litoral Norte e Agreste Baiano	1.085	1,2	1	2,0	5.409	1,9	4	3,4
Litoral Sul	5.845	6,6	3	6,1	18.813	6,5	6	5,1
Médio Rio de Contas	1.656	1,9	1	2,0	4.553	1,6	4	3,4
Médio Sudoeste da Bahia	451	0,5	xx	xx	1.130	0,4	xx	xx
Metropolitano de Salvador	58.563	65,7	34	69,4	160.441	55,4	55	46,6
Piemonte da Diamantina	988	1,1	xx	xx	1.967	0,7	3	2,5
Piemonte do Paraguaçu	862	1,0	xx	xx	868	0,3	1	0,8
Piemonte Norte do Itapicuru	775	0,9	xx	xx	1.653	0,6	2	1,7
Portal do Sertão	5.798	6,5	2	4,1	22.683	7,8	8	6,8
Recôncavo	2.345	2,6	3	6,1	11.997	4,1	6	5,1
Semiárido Nordeste II	xx	xx	xx	xx	6.100	2,1	3	2,5
Sertão do São Francisco	984	1,1	xx	xx	3.107	1,1	1	0,8
Sertão Produtivo	1.889	2,1	xx	xx	5.009	1,7	1	0,8
Sisal	873	1,0	xx	xx	1.896	0,7	1	0,8
Vale do Jiquiriçá	xx	xx	xx	xx	1.948	0,7	xx	xx
Velho Chico	148	0,2	xx	xx	524	0,2	xx	xx
Vitória da Conquista	2.649	3,0	3	6,1	15.034	5,2	4	3,4
<b>Total</b>	<b>89.191</b>	<b>100,0</b>	<b>49</b>	<b>100,0</b>	<b>289.427</b>	<b>100,0</b>	<b>118</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Dados básicos INEP.

Pode ser constatado que a forte expansão da rede de ensino superior baiano, tanto em número de estabelecimentos quanto em matrículas, foi conjugada com a ampliação de seu alcance geográfico. Basta verificar que, em 2000, 19 territórios de identidade não contavam com estabelecimentos de ensino superior. As 49 IES existentes estavam sediadas em apenas oito territórios de identidade e atendiam, por meio de suas instalações, 89.191 alunos, matriculados em 21 territórios de identidade – outros seis territórios de identidade não tiveram registro de matrículas (Bacia do Jacuípe, Bacia do Paramirim, Bacia do Rio Corrente, Chapada Diamantina, Semiárido Nordeste II e Vale do Jiquiriçá). Em 2013, essa situação se alterou substancialmente. O número de territórios de identidade sem estabelecimentos de ensino superior caiu para cinco. As 118 IES existentes na Bahia naquele ano estavam sediadas em 22 territórios de identidade e atendiam 289.427 alunos, matriculados em 26 territórios de identidade – em apenas um território não houve registro de matrículas (Bacia do Paramirim). Um aspecto a salientar é que a participação do território Metropolitano de Salvador no número de IES e de matrículas nos anos analisados teve redução importante, de 22,8 e de 10,2 pontos percentuais, respectivamente.

As atividades de pós-graduação vivenciaram mudanças análogas, combinando igualmente crescimento de escala e aumento de sua dimensão espacial, conforme evidenciam as informações sistematizadas na Tabela 8. De fato, os 35 cursos de mestrado e doutorado oferecidos em 2000 estavam localizados em apenas três territórios de identidade. Em 2014, os 135 cursos ativos abrangiam 11 territórios de identidade. A participação do território Metropolitano de Salvador, onde estava situada a quase integralidade

**Os 35 cursos de mestrado e doutorado oferecidos em 2000 estavam localizados em apenas três territórios de identidade. Em 2014, os 135 cursos ativos abrangiam 11 territórios de identidade**

da oferta dos programas oferecidos em 2000, baixou, no período analisado, 37 pontos percentuais no total de cursos. Em termos de alunos, a mesma dinâmica de expansão descentralizada foi observada. Em 2000, apenas três territórios de identidade tinham alunos matriculados na pós-graduação, que somavam 1.576, sendo que a maioria absoluta (95%) encontrava-se no Metropolitano de Salvador.

Nesse mesmo território estavam todos os alunos titulados naquele ano (um pequeno agrupamento de 360 pessoas). Em 2014, os 7.451 alunos matriculados se distribuíam por 11 territórios de identidade, e um percentual menor, embora ainda expressivo (71%), estava no Metropolitano de Salvador. De igual modo, esses 11 territórios de identidade passaram a contar localmente com mestres e doutores formados, sendo que o Metropolitano de Salvador abrigou 67% dos 2.128 titulados de 2014.

Essa análise, embora bastante sucinta e restrita a seus aspectos mais gerais, coloca em relevo transformações importantes, que podem constituir condições mais efetivas para a atenuação das demarcadas desigualdades intrarregionais – que, como apontado anteriormente, são acentuadas e generalizadas no âmbito de todas as UFs. A maior amplitude geográfica da educação terciária pode fixar bases para a criação de novas alternativas locais aos investimentos produtivos privados, em especial para as atividades mais modernas e dinâmicas, que buscam tendencialmente sítios que contam com “recursos de conhecimento” disponíveis. As mudanças nessa direção são lentas e complexas e ainda requerem a continuidade e o aprofundamento dos processos de descentralização em curso das atividades intensivas em conhecimento – entre as quais as de ensino, pesquisa e formação de recursos humanos qualificados de responsabilidade da IES.

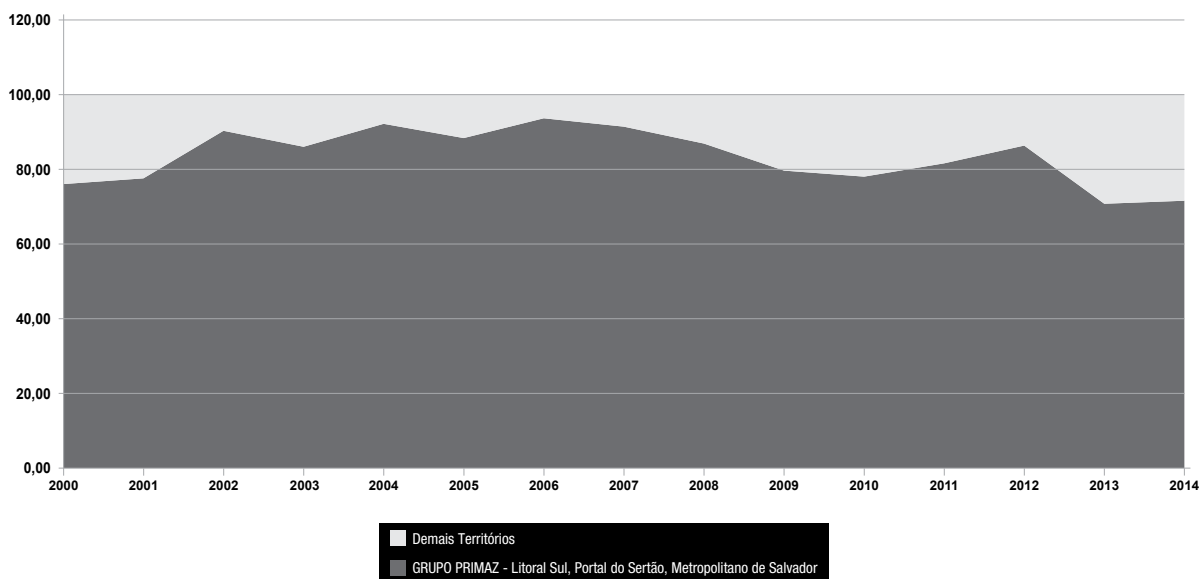
**Tabela 8**  
**Pós-graduação na Bahia – matrículas, titulação e cursos – 2000/2014**

Território	Alunos matriculados		Alunos titulados		Cursos	
	2000	2014	2000	2014	2000	2014
Bacia do Rio Grande	0	40	0	16	0	1
Itaparica	0	22	0	15	0	1
Litoral Norte e Agreste Baiano	0	46	0	21	0	1
Litoral Sul	62	558	0	173	1	17
Médio Rio de Contas	0	162	0	65	0	4
Médio Sudoeste da Bahia	0	173	0	53	0	3
Metropolitano de Salvador	1.499	5.284	360	1.428	33	78
Portal do Sertão	15	549	0	184	1	14
Recôncavo	0	313	0	103	0	8
Sertão do São Francisco	0	44	0	19	0	2
Vitória da Conquista	0	260	0	51	0	6
<b>Total</b>	<b>1.576</b>	<b>7.451</b>	<b>360</b>	<b>2.128</b>	<b>35</b>	<b>135</b>

Fonte: Dados básico Capes.

Vale a pena arrolar a evolução territorializada dos pedidos de patentes depositados por residentes da Bahia, que ilustra esse referido processo de descentralização das atividades intensivas em conhecimento. O Gráfico 4 mostra que, conjuntamente, os territórios de identidade Litoral Sul, Portal do Sertão e Metropolitano de Salvador, embora mantenham posição relativa majoritária, vieram perdendo participação no total de pedidos de pa-

tentes em favor dos demais territórios a partir de meados da década passada. Esse movimento, ainda tímido, pode sugerir a emergência de novas localidades aptas a abrigar atividades inovativas, coerentemente com a desconcentração espacial das IES, que ganhou impulso no período recente, ampliando potencialmente as alternativas locais desses ramos produtivos de maior conteúdo tecnológico.



**Gráfico 4**  
**Participação dos territórios de identidade no total de pedidos de patentes depositados no INPI 2000-2014 (em %)**

Fonte: INPI.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto chamou a atenção para a tendência intrínseca das atividades inovativas se concentrarem no espaço e engendrarem processos que reiteram e aprofundam desigualdades territoriais. O argumento exposto foi no sentido de evidenciar, inicialmente, que as atividades intensivas em C&T são orientadas por padrões locacionais muito complexos, subordinados às estratégias empresariais e geograficamente seletivos, que elegem preferencialmente sítios providos de “insumos avançados”. Tal dinâmica territorial seletiva, contudo, não é invariante e pode ser modificada por meio da ação governamental. De fato, como sublinhado por Luger (1994), os denominados “insumos avançados” não consistem em atributos naturais das localidades, mas são criados por intervenções dos gestores públicos responsáveis pelas políticas regionais e de desenvolvimento. Isso se dá pelo manejo discricionário de instrumentos fiscais, financeiros e regulatórios destinados a dotar de maior capacidade competitiva sistêmica as áreas situadas fora dos eixos geográficos mais dinâmicos, tendencialmente preferidos para alojar as atividades intensivas em C&T.

Sob tal perspectiva analítica, foram examinadas as transformações ocorridas no sistema de ensino superior brasileiro em período recente, ressaltando que a sua expansão relativamente menos concentrada em termos territoriais constituiu condições mais promissoras para a emergência de um ciclo de desenvolvimento regional menos assimétrico. Conforme foi evidenciado ao longo deste documento, as mudanças observadas envolveram não apenas a expansão da educação terciária do país, mas buscaram igualmente estabelecer uma configuração menos concentrada de sua estrutura em termos espaciais, beneficiando, principalmente, as regiões periféricas. Esse crescimento relativamente descentralizado do ponto de vista geográfico pode ter consequências de longo alcance para o desenvolvimento regional brasileiro. Isso porque, como discutido anteriormente, as IES criam, por meio de

suas funções básicas de ensino e pesquisa, atrativos locacionais nos sítios nos quais estão implantadas, de modo que elas exercem influência relevante nas decisões de alocação espacial de investimentos. Tendo esse conjunto de transformações como pano de fundo, foi examinada a experiência recente da Bahia, onde a expansão da rede de ensino superior também foi conjugada com a desconcentração espacial de sua estrutura, que passou a alcançar territórios até então desassistidos, dotando-lhes de atributos locacionais antes inexistentes.

Deve ser admitido, no entanto, que a concretização das circunstâncias potencialmente mais promissoras de desenvolvimento estabelecidas pelas transformações vivenciadas pelo ensino superior brasileiro consiste em um processo de lenta e demorada maturação e que exigirá medidas programáticas de políticas públicas duradouras e mais amplas. Além de buscar dar continuidade à expansão e à desconcentração espacial da educação terciária do país, a fim de alargar as alternativas locacionais das bases econômicas, serão necessárias iniciativas complementares em múltiplos campos. Entre essas iniciativas, podem ser citadas ações destinadas a estreitar as complexas interações entre os setores produtivo e científico, aproximando as empresas e as universidades na execução compartilhada de projetos tecnológicos de interesse nacional.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, E. M. Sistema nacional de inovação no Brasil: uma análise introdutória a partir de dados disponíveis sobre a ciência e a tecnologia. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 56-72, jul./set. 1996.
- BARROS, F. A. F. Os desequilíbrios regionais da produção técnico-científica. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 12-19, jul./set. 2000.
- BENKO, G. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec; Annablume, 2002.
- BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. *Mapeamento da infraestrutura laboratorial das instituições*

*de pesquisa do MCTI*: relatório preliminar. Brasília: MCTI, maio 2013. Disponível em: <[http://sigmct.mct.gov.br/upd\\_blob/0000/548.pdf](http://sigmct.mct.gov.br/upd_blob/0000/548.pdf)>. Acesso em: 6 dez. 2015.

BUAINAIN, A. M.; CORDER, S.; PACHECO, C. A. Brasil: experiencias de transformación de la institucionalidad pública de apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico. In: RIVAS, G.; ROVIRA, S. (Ed.). *Nuevas instituciones para la innovación: prácticas y experiencias en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal, 2014.

CASSIOLATO, J.; LASTRES, H.; MACIEL, M. (Ed.). *Systems of innovation and development: evidence from Brazil*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2003.

DINIZ, C. C.; VIEIRA, D. J. Ensino superior e desigualdades regionais: notas sobre a experiência recente do Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, v. 36, n. 129, p. 99-115, jul./dez. 2015.

FREEMAN, C. The 'National System of Innovation' in historical perspective. *Cambridge Journal Of Economics*, Oxford, v. 19, n. 1, p. 5-24, Feb. 1995.

GUSMÃO, R.; RAMOS, M. Y. Concentração regional da C&T no Brasil: perfil da liderança paulista no cenário nacional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 120-141, jul./set. 2006.

JOHNSON, B.; LUNDVALL, B. A. Sistemas nacionales de innovación y aprendizaje institucional. *Comercio Exterior*, Tlalpan, MX, v. 44, n. 8, p. 697-704, agosto 1994.

LUGER, M. I. Science and technology in regional economic development: the role of Policy in Europe, Japan, and the United States. *Technology in Society*, Philadelphia, USA, v. 16, n. 1, p. 9-33, 1994.

MALECKI, E. J. Dimensions of R&D location in the United States. *Research Policy*, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 2-22, Jan. 1980.

\_\_\_\_\_. Science, technology and regional economic development: review and prospects. *Research Policy*, [S.l.], v. 10, n. 4, p. 312-333, Oct. 1981.

\_\_\_\_\_. The R&D location decision of the firm "creative" regions – a survey. *Technovation*, Amsterdam, v. 6, n. 3, p. 205-222, July 1987.

NIOSI, J. et al. Les systèmes nationaux d'innovation: à la recherche d'un concept utilisable. *Revue française d'économie*, Paris, v. 7, n. 1, p. 215-250, 1992.

SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

SQUEFF, F. H. S.; DE NEGRI, F. *Infraestrutura científica e tecnológica no Brasil: análises preliminares*. Brasília: IPEA, jun. 2014. (Nota técnica, 21). Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5761/1/NT\\_n21\\_Infraestrutura-cientifica-tecnologica-Brasil\\_Diset\\_2014-jun.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5761/1/NT_n21_Infraestrutura-cientifica-tecnologica-Brasil_Diset_2014-jun.pdf)>. Acesso em: 6 dez. 2015.

Artigo recebido em 15 de fevereiro de 2016  
e aprovado em 15 de março de 2016.



# Planejamento e estratégias de desenvolvimento no estado da Bahia: da ocupação territorial à indução do desenvolvimento territorial rural por políticas públicas<sup>1</sup>

*Cristiane Aparecida de Cerqueira\**

*Antonio César Ortega\*\**

*Henrique Dantas Neder\*\*\**

\* Doutora em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e mestre em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (USP). Professora-assistente da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). ccerqueira@uesc.br

\*\* Pós-doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutor em Economia, Sociologia e Políticas Agrárias pela Universidade de Córdoba (UCO). Professor titular da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). acortega@ufu.br

\*\*\* Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e especialista em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor titular da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). hdneder@ufu.br

## Resumo

Este trabalho apresenta a evolução das propostas e estratégias de desenvolvimento instituídas no estado da Bahia e avalia as condições socioeconômicas dos territórios rurais em 2010. Para tanto, foram coletados dados e informações por meio de pesquisa bibliográfica e documental e realizadas análises pelo método estatístico-descritivo e comparativo. Os resultados indicam que a desigualdade na Bahia é resultado do processo histórico de ocupação. Como estratégia de enfrentamento dessa problemática, o estado foi subdividido em territórios por políticas do governo federal (2003 e 2008) e do governo estadual (2007). Não obstante, após a instituição dos programas de desenvolvimento territorial, até 2010, esses territórios rurais ainda apresentavam baixo nível de desenvolvimento. Assim, os resultados deste trabalho podem ser fundamentais para subsidiar futuras análises das condições atuais dos territórios.

**Palavras-chave:** Pobreza. Desigualdade. Territórios.

## Abstract

*This paper presents the development of proposals and development strategies established in the state of Bahia, and assesses the socio-economic conditions of rural areas in 2010. Therefore, we collected data and information through the documentary and bibliographical research and analysis performed by the statistical method -descriptive and comparative. The results indicate that inequality in Bahia is the result of the historical process of occupation. As this problem coping strategy, the state was divided into territories for territorial policies of the federal government (2003 and 2008) and state government (2007). However, after the imposition of territorial development programs by 2010, these rural areas still had a low level of development. So, are key results to support further analysis of the current conditions of the territories.*

**Keywords:** Poverty. Inequality. Territories.

<sup>1</sup> Os autores agradecem ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e à Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), pelo apoio às pesquisas realizadas sobre a temática do desenvolvimento territorial.

## INTRODUÇÃO

Com características geográficas e atividades econômicas distintas ao longo do extenso território, desde sua ocupação e no decorrer da sua história, o estado da Bahia registra significativa heterogeneidade entre suas regiões, além de elevada pobreza e desigualdade na distribuição da renda, principalmente no espaço rural. Essa realidade incitou, em 2003, 2007 e 2008, a instituição de políticas públicas em prol do desenvolvimento territorial rural, que envolvem uma série de programas públicos ainda em vigor, direcionados aos territórios organizados. Por isso, o objetivo deste artigo é apresentar a evolução das propostas e estratégias de desenvolvimento instituídas no estado da Bahia, além de avaliar as condições socioeconômicas dos territórios rurais baianos no ano de 2010. Assim, os resultados deste trabalho podem subsidiar futuras análises da situação atual do desenvolvimento dos territórios rurais.

Para a coleta dos dados e informações, foram utilizadas as pesquisas bibliográfica e documental. A primeira diz respeito ao tipo de investigação cuja fonte de informações são as obras escritas e que, por isso, já receberam tratamento analítico, tais como livros e trabalhos científicos (monografias, dissertações, teses e artigos). Já a pesquisa documental se vale de materiais que não receberam tratamento analítico (GIL, 2008).

Para a análise de alguns dados e informações, foram utilizados os métodos estatístico-descritivo e comparativo. Segundo Lima (2004), o método estatístico-descritivo envolve a organização dos dados, bem como sua síntese e descrição. Para isso, utiliza-se, por exemplo, o cálculo de média, de proporção, de moda, de desvio padrão, de valores mínimos e máximos etc., informações úteis em pesquisas de caráter descritivo ou analítico. Para Gil

(2008), o método comparativo investiga indivíduos, classes, fenômenos ou fatos, com a finalidade de ressaltar as diferenças e similaridades no espaço e/ou no tempo. Se for desenvolvido com rigoroso controle, seus resultados proporcionam elevado grau de generalização.

Sendo assim, além desta introdução, este artigo está dividido em mais sete seções. A segunda seção realiza um abreviado histórico da ocupação do estado da

Bahia, como base da sua estrutura socioeconômica. A terceira apresenta o planejamento público de cunho intervencionista que se deu a partir do início do século XX. A quarta seção trata do planejamento com o intuito de promover o desenvolvimento endógeno iniciado no final do século XX. A quinta esclarece com se deu o processo de indução do desenvolvimento territorial por políticas públicas no estado da Bahia nos anos 2000 e detalha a delimitação dos territórios. A sexta seção faz uma breve discussão das proposições sobre desenvolvimento territorial. A sétima apresenta algumas características econômicas e sociais dos territórios rurais baianos no ano de 2010. Por fim, a última seção traz as considerações finais.

## BREVE HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO TERRITORIAL DAS REGIÕES DO ESTADO DA BAHIA

A ocupação territorial da Bahia criou as bases que explicam a configuração da estrutura das atividades econômicas, as condições sociais e a concentração regional verificada no território até os dias atuais. Tal ocupação ocorreu durante a expansão comercial europeia, no início do século XVI, quando Portugal tornou o Brasil uma colônia de exploração voltada à produção de gêneros comercializáveis no mercado internacional. Pelas carac-

**O objetivo deste artigo é apresentar a evolução das propostas e estratégias de desenvolvimento instituídas no estado da Bahia, além de avaliar as condições socioeconômicas dos territórios rurais baianos no ano de 2010**



terísticas climáticas e facilidade de escoamento, no período colonial, o litoral baiano, principalmente a Baía de Todos-os-Santos, concentrou as principais atividades econômicas, especialmente as ligadas à cana-de-açúcar. Nessa época, a organização político-econômica era estabelecida pelos donatários das capitânicas hereditárias, cuja base produtiva era a monocultura desenvolvida em grandes extensões de terras, com base no trabalho escravo, responsável pelos elevados lucros e pela concentração da propriedade e da renda (ALVES, 2003; MIDDLEJ, 2004).

Contudo, no início do século XVII, a ampliação da oferta da cana-de-açúcar nas colônias inglesas, holandesas e francesas resultou no declínio da economia açucareira baiana, que foi sendo, aos poucos, substituída por outras atividades. Entre elas, a pecuária e a extração de ouro, prata e pedras preciosas ao longo da região da Chapada Diamantina levaram à ascensão da classe dos comerciantes, já no início do século XVIII. Essa ocupação do interior da Bahia também se deu na região do Recôncavo, pelos colonos que expulsavam os índios e plantavam algodão e mandioca. Já no sertão, eles ocupavam as margens do Rio São Francisco com a criação de gado. Na região sul, em 1746, foi implantada a lavoura cacauera (MIDDLEJ, 2004).

Ainda no século XVIII, a junção das capitânicas Bahia de Todos-os-Santos, Porto Seguro, São Jorge dos Ilhéus, Paraguaçu e Itaparica/Tamarandiva formou a capitania da Bahia. No século XIX (1827), a comarca do Rio São Francisco (da capitania de Pernambuco) foi incorporada à capitania da Bahia, configurando o atual território baiano (MIDDLEJ, 2004).

No período imperial (1822-1889), a economia baiana permanecia dependendo da exportação de produtos primários e da importação de bens industrializados. No início do século XIX, seguin-

do a ordem econômica vigente, o Brasil trocava seus alimentos e matérias-primas pelos manufaturados estrangeiros. Contudo, no decorrer do século, os produtos locais foram perdendo espaço no mercado internacional, e a economia baiana perdeu importância nacionalmente. Por causa da Primeira Guerra, houve dificuldade de importação, o que estimulou o crescimento da indústria doméstica de bens de consumo (MIDDLEJ, 2004).

No regime republicano (1889-1930), os senhores de engenho do litoral e os fazendeiros instalados no interior se mantiveram no poder. Ao longo do Rio São Francisco, a construção de estradas de ferro possibilitou a ocupação do sertão e incitou o aparecimento de vilas e povoados. Dessa forma, coube ao interior, à região do semiárido, desenvolver atividades de autoabastecimento voltadas ao mercado interno. Assim, foi estabelecida a forma de ocupação do estado: a urbanização no litoral e o povoamento de características rurais no interior. Esse modelo dual determinou o processo histórico de acumulação e desenvolvimento econômico desigual ao longo do território do estado da Bahia (ALVES, 2003).

## **POLÍTICA E PLANEJAMENTO PÚBLICO DE CARÁTER INTERVENCIONISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DA BAHIA A PARTIR DO INÍCIO DO SÉCULO XX: EVOLUÇÃO, CARACTERÍSTICAS E RESULTADOS**

O modelo agroexportador vigorou na economia baiana até o início do século XX, quando o cacau, a cana-de-açúcar, o fumo, a produção de couro e peles, a mamona e o sisal se destacavam. Desse modo, a estrutura dessa economia estava atrelada aos ciclos agrícolas tradicionais, atividades organizadas em grandes propriedades rurais, de cultivo

extensivo, com baixos índices de mecanização e produtividade, o que limitou a criação de um mercado de consumo dinâmico (MIDDLEJ, 2004; VIEIRA; CAVALCANTI; MACEDO, 2000).

Nos anos 1950, o desenvolvimento brasileiro foi baseado no processo de substituição de importações, visando à transformação da matriz produtiva nacional. Nesse período, o planejamento na Bahia aparece

com mais evidência no governo de Antônio Balbino, entre 1955 e 1959. Logo no início dessa gestão foi instituído o Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia (Condeb) e a Comissão de Planejamento Econômico da Bahia (CPE).

O Condeb era um conselho político formado por instituições. A CPE era responsável pelos estudos e diagnosticou a baixa produtividade do capital e a dependência da agricultura exportadora como as causas do atraso da economia baiana. Por isso, essa comissão indicou a necessidade de investimentos nos setores de transporte, comunicação e indústria, diversificação da produção e ampliação do mercado interno como alternativa para o desenvolvimento. Dessa forma, a CPE organizou o Programa de Recuperação Econômica da Bahia, mas não obteve grandes avanços.

Após 1959, no governo de Juracy Magalhães, o planejamento regional voltou a ser contemplado com a instituição do Plano de Desenvolvimento da Bahia (Plandeb), que objetivava criar bases industriais para a economia baiana, a partir da produção de bens intermediários. A ideia era fortalecer a economia sem estabelecer concorrência com as indústrias já existentes no país (SILVA, 2012; SOUZA, 2008; ALVES, 2003).

Como consequência, a industrialização se deu de forma parcial, fazendo com que a Bahia passasse de exportadora de *commodities* agrícolas a exportadora de *commodities* industriais. Tal estratégia foi considerada uma “desconcentração con-

centrada”, porque limitou a internalização integral da industrialização no território baiano. Ou seja, a industrialização ocorreu de forma concentradora em alguns espaços do estado e limitada a poucos

bens intermediários (SILVA, 2012; SOUZA, 2008; MIDDLEJ, 2004; ALVES, 2003; VIEIRA; CAVALCANTI; MACEDO, 2000).

Mesmo no período ditatorial, no governo de Antônio Lomanto Júnior, em 1966, foi

possível consolidar uma reforma administrativa. O governo instituiu 17 regiões administrativas, com suas respectivas sedes urbanas, que funcionariam como centros regionais dos órgãos governamentais. A reforma também visava à promoção da industrialização da Bahia, sendo instituídos a Secretaria da Indústria e Comércio, o Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Desenbanco) e o Centro Industrial de Aratu (CIA). A referida secretaria foi responsável pela formulação política; o Desenbanco, pela concessão de financiamentos; e o CIA, pela disponibilidade de áreas com infraestrutura e pela atração de investimentos (SILVA, 2012; SOUZA, 2008).

No mandato de Luís Viana Filho (1967-1971), foram constituídas 16 microrregiões programadas, sem clareza quanto à metodologia e aos aspectos funcionais. No período, o CIA foi consolidado, a Usina Siderúrgica da Bahia foi implantada e se iniciou a construção do Complexo Petroquímico de Camaçari, assim como a industrialização em algumas áreas do interior (SILVA, 2012; SOUZA, 2008).

No período de 1971 a 1975, na primeira administração de Antônio Carlos Magalhães (ACM), foi criada a Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec) e se instituíram 17 regiões administrativas, considerando-se que se havia ampliado o número de cidades intermediárias e existia acúmulo de funções e órgãos estatais na capital. Foram identificadas cidades

centros regionais, a partir da estrutura básica e administrativa. Contudo, essas regiões apresentaram apenas um caráter funcional, tornando-se ineficientes no que diz respeito à promoção do desenvolvimento socioeconômico e à redução dos desequilíbrios, o que resultou em uma regionalização conservadora (SILVA, 2012; SOUZA, 2008).

Entre 1975 e 1979, no comando do governador Roberto Santos, foram mantidos os planos e projetos para consolidação do Complexo Petroquímico. Entre 1979 e 1983, o governador ACM, em seu segundo mandato, manteve a política de consolidação das indústrias da RMS. Entre 1983 e 1987, o governador João Durval passou a estimular o desenvolvimento local dos municípios (SILVA, 2012; SOUZA, 2008).

Contudo, por toda a década de 1980, o planejamento procurou priorizar a adequação das regiões às exigências da iniciativa privada. Poucas áreas experimentaram industrialização e urbanização. Novas áreas especializaram-se na agroindústria moderna e competitiva, como é o caso da região de Barreiras (com a soja, o café e a fruticultura), da região de Juazeiro (com a fruticultura) e do extremo sul (com a madeira para celulose). No fim da década de 1980, ficou evidente que o crescimento da renda e o desenvolvimento econômico ficaram restritos a essas regiões da Bahia (SILVA, 2012; SOUZA, 2008; MIDDLEJ, 2004).

Entre 1987 e 1991, na gestão de Waldir Pires, as crises econômicas internacionais e nacionais – como a do petróleo –, os elevados juros internacionais e a hiperinflação dificultaram a sustentação dos investimentos públicos e do padrão de desenvolvimento brasileiro, tornando impraticáveis o planejamento e os projetos públicos de grande desenvoltura (SILVA, 2012; SOUZA, 2008; MIDDLEJ, 2004; VIEIRA; CAVALCANTI; MACEDO, 2000).

## **POLÍTICA E PLANEJAMENTO PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO DO ESTADO DA BAHIA NO FINAL DO SÉCULO XX: EVOLUÇÃO, CARACTERÍSTICAS E RESULTADOS**

**O planejamento procurou priorizar a adequação das regiões às exigências da iniciativa privada. Poucas áreas experimentaram industrialização e urbanização**

A década de 1990 iniciou-se com recessão, intensificação da ideologia e adoção de políticas econômicas de corte neoliberal, com redução da intervenção do Estado, que

apenas mantinha programas casuais, transferindo para o setor privado parte de suas atividades. Por isso, entre 1991 e 1994, durante a terceira administração de ACM, a atuação do governo baiano passou de executora para apenas indutora de arranjos produtivos para o desenvolvimento endógeno, o que levou ao crescimento por meio do setor industrial (SILVA, 2012). A partir desse entendimento, iniciou-se o terceiro ciclo de desenvolvimento da Bahia, fundamentado na implantação da indústria de bens finais, como resultado da concessão de incentivos fiscais. Esse cenário atraiu capitais privados, em um período de abertura comercial e de desregulamentação econômica (VIEIRA; CAVALCANTI; MACEDO, 2000).

Logo em 1991, o governo da Bahia organizou 26 regiões de influência urbana. Essa nova forma de regionalização, de critérios frágeis, foi rapidamente substituída por 15 regiões econômicas, entendidas como “[...] espaço contínuo polarizado por uma cidade de maior porte, tendo por suporte uma ou mais atividades produtivas que caracterizam e determinam o potencial da região” (SOUZA, 2008, p. 81). Assim, as regiões econômicas partiam de uma visão que pretendia delimitar áreas de melhor retorno aos investimentos privados, o que beneficiou as regiões das extremidades em detrimento das áreas centrais (semiárido), acirrando as desigualdades econômicas e sociais inter-regionais (SILVA, 2012).

O período 1995-1998 foi de promoção da estabilização econômica e de abertura comercial. O governador Paulo Ganem Souto buscou sane-

ar as finanças e a máquina administrativa, e as políticas sociais permaneceram tênues. Entre os anos 1998 e 2002, a gestão de César Rabello Borges permaneceu priorizando a captação dos investimentos privados, estabelecendo políticas que ressaltavam a competitividade. A ideia era criar polos de desenvolvimento com base em diferentes setores. Assim, em 1999, foram estabelecidos os oito eixos de desenvolvimento, distribuídos a partir de corredores de circulação e de escoamento da produção, no intuito de reduzir os custos, promover maior competitividade dos produtos locais e estimular a atividade econômica (SILVA, 2012; SOUZA, 2008).

Na segunda gestão de Paulo Ganem Souto, no período 2002-2007, as mesmas linhas de ação foram mantidas. Em 2003, foi lançado o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, sendo criados mais cinco eixos de desenvolvimento, com um total de 13. Essa regionalização era condizente com os critérios espaciais de alocação e de reprodução dos capitais privados internacional, nacional e local, em que o desenvolvimento ficou restrito aos eixos selecionados (SILVA, 2012; SOUZA, 2008).

Então, a estratégia do governo era garantir a integração territorial por meio da ligação dos subespaços de maior dinamismo, localizados nos extremos do território baiano. Embora o PPA 2004-2007 teoricamente se comprometesse com a redução das desigualdades sociais e econômicas entre as regiões, a distribuição dos recursos orçamentários do Poder Executivo manteve-se prioritária à RMS (SOUZA, 2008). Assim, a lógica do planejamento estatal era tornar competitivas algumas áreas e inseri-las na globalização financeira e econômica. Os programas públicos instituídos em áreas menos desenvolvidas não trouxeram dinamização, sendo que, à região interiorana, cabiam menores investimentos, o atraso e a estagnação.

## O PROCESSO DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL POR POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DA BAHIA NOS ANOS 2000

**Em 2006 [...] aproximadamente 50% da população do estado da Bahia residia em municípios de pequeno porte, com menos de 50 mil habitantes**

Nos anos 2000, os dados revelam concentração dos benefícios econômicos e sociais em áreas específicas do território baiano.

Em 2005, a participação da

RMS<sup>2</sup> no produto interno bruto (PIB) da Bahia foi de, aproximadamente, 50%, e a dos cinco municípios com mais de 200 mil habitantes<sup>3</sup> chegou a 10,61%. Do total de 417 municípios, 15 foram responsáveis por mais de 60% do PIB do estado. Os municípios com até 50 mil habitantes apresentaram PIB per capita (R\$ 3.528,21) muito inferior ao do estado (R\$ 6.582,76), enquanto a RMS exibiu PIB per capita (R\$ 13.667,26) duas vezes maior do que o do estado (LACERDA, 2009).

Em 2006, havia concentração da população baiana na RMS e nos municípios com mais de 200 mil habitantes. Entretanto, aproximadamente 50% da população do estado da Bahia residia em municípios de pequeno porte, com menos de 50 mil habitantes. Ademais, é preciso considerar que 68% desses municípios tinham até 20 mil habitantes, embora muitas vezes fossem classificados como urbanos, devido a mudanças estabelecidas pelas legislações municipais. Assim, eles apresentavam características rurais, com economia centrada na agricultura de subsistência. O problema é que esse ramo de atividade tem-se mostrado incapaz de gerar renda necessária ao atendimento das necessidades básicas das famílias (LACERDA, 2009).

Observando-se as informações em termos de domicílios, verificam-se as desigualdades do dina-

<sup>2</sup> Em 2006, os municípios pertencentes à RMS eram dez: Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salvador, São Francisco do Conde, Simões Filho, Vera Cruz.

<sup>3</sup> Na estimativa do grupo de municípios, em que cada um possuía mais de 200 mil habitantes, excluíram-se aqueles inseridos na RMS.

mesmo econômico e dos aspectos sociais entre a área rural e a urbana do estado. Em 2001, do total de 3.421.888 famílias baianas, 1.079.112 (31,55%) residiam no meio rural, e 2.342.226 (68,45%), no meio urbano. A renda per capita média da família baiana era de R\$ 452,12 – maior no meio urbano (R\$ 536,46) e muito menor no meio rural (R\$ 190,04). Na Bahia, o chefe de família tinha, em média, seis anos de estudo – no meio urbano, sete anos, mas no meio rural, somente três anos (CAVALCANTI; SILVA; QUEIROZ, 2012).

Do mesmo modo, com base em critérios mais abrangentes, a partir de seis diferentes dimensões (moradia, saneamento, educação, trabalho, renda e demografia), Lacerda (2009) estimou o indicador multidimensional de pobreza (IMP) e constatou que havia grande divergência entre as áreas do território baiano no ano de 2001. Na RMS, a proporção de indivíduos pobres era bem menor (30,61%) do que o verificado para as áreas urbana não metropolitana (47,53%) e rural não metropolitana (66,26%). A proporção de pobres na área urbana não metropolitana era a que mais se aproximava da média do estado (49,67%). Assim, na visão multidimensional, em 2001, na área rural, a proporção de pobres (66,26%) era mais elevada do que as estimativas baseadas somente em critérios monetários (46,95%) (Tabela 1).

Ainda sobre o IMP, disponível na Tabela 1, ao se compararem os anos de 2001 e 2006, à exceção da área metropolitana, verifica-se que houve uma redução na proporção de pobres em toda a Bahia, que passou de 49,67% para 46,78%. No meio urbano não metropolitano do estado, a proporção de pobres reduziu-se de 47,53% para 44,8%. No meio rural não metropolitano, o mesmo fenômeno se deu, e a proporção de pobres reduziu-se de 66,26% para 57,95. Portanto, entre 2001 e 2006, a redução da pobreza foi mais expressiva na área rural, embora, no último ano em análise, a pobreza ainda tenha permanecido mais elevada na área rural do que nas outras.

**Tabela 1**  
Proporção de pobres (área metropolitana, urbana e rural) com base no indicador multidimensional de pobreza (IMP) – Bahia – 2001/2006

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

Fonte: Lacerda (2009).

Sendo assim, eleito em 2006, o governo de Jacques Wagner (2007-2011) abandonou as propostas de regionalização até então vigentes, consideradas incapazes de reduzir as disparidades econômicas e sociais entre as diferentes regiões e áreas do estado da Bahia (SILVA, 2012; SOUZA, 2008). De acordo com o PPA estadual 2008-2011, os investimentos públicos e o desempenho da economia baiana não foram capazes de gerar melhores condições de vida para toda a população. A política e o modelo econômico adotados até então privilegiaram a indústria intensiva em capital, limitando a geração de empregos e o apoio aos micro e pequenos empreendedores e aos agricultores familiares (BAHIA, 2007).

A referida gestão reconheceu o modelo de política e de planejamento territorial do governo federal e incorporou as diretrizes do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Programa TRs), criado em 2003, sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). De acordo com o programa, as microrregiões rurais deveriam ser priorizadas com base nos elementos de coesão social e territorial, baixo dinamismo, elevada pobreza e concentração do público prioritário (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário). A escolha dos territórios rurais foi realizada após consultas à sociedade civil e ao governo estadual.

Por isso, o PPA estadual 2008-2011 propôs a

implementação de um novo modelo de desenvolvimento para a Bahia, que envolvesse novas formas de produção e promovesse a inclusão social. O referido plano propôs uma política de desenvolvimento territorial capaz de respeitar as especificidades de cada local, reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento sustentável. Nesse plano, a partir do sentimento de pertença e da teia de relações sociais, a Bahia foi subdividida em territórios de identidade (TIs), que passariam a ter uma gestão social por meio dos fóruns de desenvolvimento territorial, espaços formados pela sociedade civil e poder público (BAHIA, 2007).

Os TIs foram estabelecidos pelo Governo do Estado da Bahia por meio da Lei nº 10.705, de 14 de novembro de 2007. No entanto, alguns ajustes foram realizados, porque foram ampliados as populações, os setores econômicos e os espaços, incluindo tanto o rural como o urbano (POMPONET, 2012). Dessa forma, foram organizados como unidade de planejamento 26 TIs na Bahia. Dos 23 TRs constituídos pelo governo federal, em 2005, para a Bahia, 22 foram mantidos pelo governo estadual, que acrescentou mais quatro TIs.

Todavia, para Silva (2012), o Programa TRs não foi capaz de superar a visão setorial e a falta de articulação das ações e dos programas ministeriais, o que prejudicou a sua consolidação. Assim, buscando aperfeiçoar as políticas públicas de desenvolvimento territorial, o governo federal converteu os TRs em TCs, instituídos em 25 de fevereiro de 2008, de conformidade com o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011. Para tanto, o Programa TCs propôs como destaque obras e ações de infraestrutura econômica e social, para ampliar as potencialidades locais e superar os entraves ao desenvolvimento econômico (BRASIL, 2008; BRASIL, 2007).

De acordo com Brasil (2008), o Programa TCs

tornou-se mais restrito, capaz de identificar e atuar, prioritariamente, a partir da sinergia existente em um grupo de municípios com maior nível de carências e grande concentração da pobreza rural,

**O referido plano propôs uma política de desenvolvimento territorial capaz de respeitar as especificidades de cada local, reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento sustentável**

atendendo aos seguintes critérios: (i) estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais; (ii) menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) territorial; (iii) maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF); (iv) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; (v) maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; (vi) baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais da Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional; (vii) convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; (viii) maior organização social; e (ix) menor Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB).

Ainda em 2008, foram instituídos na Bahia oito TCs. Em 2010, estavam em vigor no estado 13 TRs, 27 TIs e nove TCs. Assim, os territórios classificados como rurais na Bahia, coincidentes ao considerar, concomitantemente, os três programas (TRs, TIs e TCs), são: i) Irecê; ii) Velho Chico; iii) Chapada Diamantina; iv) Sisal; v) Litoral Sul; vi) Baixo Sul; vii) Sertão do São Francisco; viii) Semiárido Nordeste II; e ix) Itaparica (BA/PE).

**PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO (TERRITORIAL E RURAL)**

Considerando as transformações socioeconômicas e a reestruturação institucional ocorridas nos últimos anos, principalmente na etapa do desenvolvimento capitalista denominada de globalização, de hegemonia do ideário neoliberal, novas

abordagens teóricas e analíticas procuram apreender o processo de desenvolvimento rural. Os estudos atuais sugerem alterações no enfoque rural, passando de uma associação setorial (agropecuária) para uma espacial e de ações exclusivamente do tipo *top-down* (de cima para baixo) para incluir também as do tipo *bottom-up* (de baixo para cima), não limitadas ao produtor, mas que incluam uma ampla rede de atores, inclusive urbanos. Esses estudos propõem o território como a melhor unidade de referência para se analisarem os processos de diagnóstico, de formulação e de gestão do desenvolvimento rural (SCHNEIDER, 2004).

Ellis (2000) apresenta uma nova abordagem para o desenvolvimento rural a partir da diversificação das possibilidades de rendas, de ações e de iniciativas, ou seja, um conjunto de estratégias de sobrevivência, existentes nas próprias localidades, capazes de garantir a reprodução social, cultural e econômica. Assim, por desenvolvimento rural, é possível apreender “[...] um conjunto de ações e práticas que visam reduzir a pobreza em áreas rurais, visando estimular um processo de participação que empodera (*empowerment*) os habitantes rurais, tornando-os capazes de definir e controlar suas prioridades para a mudança” (SCHNEIDER, 2004, p. 95). Nesse sentido, o desenvolvimento rural é definido como:

[...] um processo que resulta de ações articuladas, que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais. Dadas as especificidades e particularidades do espaço rural determinadas pelos condicionantes sociais, econômicos, edafoclimáticos e tecnológicos, o desenvolvimento rural refere-se a um processo evolutivo [...] (SCHNEIDER, 2004, p. 99).

Sendo assim, compreender o processo que

resulta no desenvolvimento territorial rural requer o entendimento claro do que envolve a expressão “território”. Haesbaert (2006) ressalta que o território sempre é constituído da dimensão simbólica ou cultural (imaterialidade) e da dimensão material, de natureza política e econômica. Por isso, sugere que os estudos sobre território devam partir de uma visão integradora.

O fato de considerarmos o território num sentido amplo, multidimensional e multiescalar, jamais restringindo-o a um espaço uniescalar como o do Estado-nação, não implica em menosprezar suas especificidades geo-históricas, sua diferenciação de acordo com os contextos históricos e geográficos em que é produzido [...]

(HAESBAERT, 2006, p. 96).

Nenhum corte espacial pode ser passivo, sem contexto institucional e histórico, porque as escalas não são exatas e imutáveis, mas esculpidas, material e simbolicamente, em processos, por natureza, sociais. Assim, as escalas revelam os processos sociais, econômicos e políticos particulares (BRANDÃO, 2011; 2007). Por isso, o território é uma área geográfica de construção de um projeto político-institucional em torno de objetivos comuns. Ou seja, no território, os projetos produtivos, sociais, culturais e ambientais são liderados por um projeto dominante, que pode ser cognominado “ideia-guia” (CORREA, 2007).

Segundo Perico (2009), a identidade permite a coesão territorial, que se manifesta por meio de traços socioculturais, sociogeográficos, socioeconômicos e sociopolíticos. A identidade compreende compartilhar valores, costumes, princípios, crenças, simbologias e formas de vida em um espaço. É a identidade que possibilita o “pacto” territorial.

Para Abramovay (2006), os territórios deixam

de ser definidos por limites físicos e passam a ser constituídos pelas interações sociais (cooperação, partilha de conhecimentos e experiências), destacando o papel dos atores e das organizações no seu processo de crescimento. Todavia, existem territórios deprimidos. Segundo Ortega (2011, p. 2):

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

Por conseguinte, as políticas públicas devem reconhecer as diversidades regionais e se adequar às peculiaridades, em suas dimensões física, econômica, social e cultural. Os projetos devem considerar as desigualdades sociais e regionais como resultado de problemas histórico-estruturais das sociedades. Também se torna necessária uma articulação institucional microrregional e intermunicipal, formando arranjos socioprodutivos que identifiquem seus principais problemas e explorem vantagens comparativas e competitivas de atributos. Assim, constitui-se um novo espaço territorial e um pacto intermunicipal em torno de um projeto comum de desenvolvimento territorial (ORTEGA, 2008).

Dessa forma, com vistas ao desenvolvimento territorial rural, Schejtman e Berdegué (2003) propõem a constituição de uma arquitetura institucional em que o Estado e a sociedade civil operem de forma conjugada e complementar. Para tanto, sugerem a implementação de programas e ações que possam produzir transformações produtivas e institucionais, que compreendam o rural no seu sentido amplo, desenvolvam capacitações e iniciativas baseadas na identidade local e superem os problemas estruturais relacionados às desigualdades e à pobreza.

## **CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DOS TERRITÓRIOS RURAIS DO ESTADO DA BAHIA EM 2010**

Após alguns anos da instituição dos programas públicos TRs, TIs e TCs, resta saber quais as condições econômicas e sociais dos territórios rurais do estado da Bahia. O intuito é realizar um diagnóstico para o planejamento e a gestão do desenvolvimento rural, de modo que as políticas públicas reconheçam as diversidades, desigualdades sociais e regionais e se adaptem às particularidades física, econômica, social e cultural de cada território. Isso porque se torna fundamental a implementação de programas e ações que objetivem induzir mudanças socioeconômicas para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais.

Por isso, foi realizada uma breve avaliação dos territórios rurais da Bahia contemplados concomitantemente pelos três programas (TRs, TIs e TCs), visando a verificar a delimitação geográfica, demográfica e o desempenho econômico e social. Assim, foram detalhados alguns indicadores, tais como: Índice de Performance Econômica (IPE), Índice de Performance Social (IPS), produto interno bruto (PIB), PIB per capita, estoque de emprego formal, rendimento médio do emprego formal (e por grau de instrução), percentual de domicílios com pessoas em situação de extrema pobreza e taxa de mortalidade infantil. Também foi considerada a importância dos benefícios emitidos pela Previdência Social, pelo Programa Bolsa Família (PBF) e pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Em relação à delimitação do território, inicialmente é preciso compreender que uma microrregião geográfica é considerada rural quando possui densidade demográfica de até 80 hab/km<sup>2</sup> e população média de até 50 mil habitantes por município componente (SILVA, 2012; CORREA, 2007; ORTEGA, 2008). Segundo Jesus (2013), na Espanha, a demarcação de pequenos territórios se dá a partir do número de habitantes, de municípios e do tamanho máximo da área, com o objetivo de promover a



**Tabela 2**  
**Características demográficas, por território rural – Bahia – 2010**

Territórios rurais / Características demográficas	Nº municípios	População total	Área (km <sup>2</sup> )	Densidade demográfica (hab/km <sup>2</sup> )	População média (1)
1. Irecê	20	403.070	26.730,9	15,08	20.153,5
2. Velho Chico	16	370.102	46.328,4	7,99	23.131,4
3. Chapada Diamantina	23	359.939	30.458,9	11,82	14.997,5
4. Sisal	20	582.331	20.454,3	28,47	29.116,5
5. Litoral Sul	27	795.304	15.153,8	52,48	30.588,6
6. Baixo Sul	14	336.624	7.141,3	47,14	24.044,6
7. Sertão São Francisco	10	494.624	61.765,6	8,01	49.462,4
8. Semiárido Nordeste II	18	407.964	16.379,3	24,91	22.664,7
9. Itaparica (BA/PE)	6	167.144	12.171,5	13,73	12.857,2
<b>Bahia</b>	<b>417</b>	<b>14.021.432</b>	<b>564.692,67</b>	<b>24,83</b>	<b>33.624,5</b>

Fonte: Anuário Estatístico da Bahia 2010 (2011).

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

coesão história, cultural, social e econômica de áreas próximas e homogêneas, com necessidades e expectativas comuns.

Tomando como exemplo dois territórios rurais espanhóis, ele descreve que o território Médio Guadalupe agrupa 13 municípios, com área de 1.161,2 km<sup>2</sup> e população de 97.112 habitantes; o território Guadajoz e Campiña agrupa somente cinco municípios, em 727,5 km<sup>2</sup>, com população de 39.661 habitantes.

Sendo assim, e considerando os territórios rurais do estado da Bahia, a Tabela 2 indica que, em 2010, pela população média, os nove territórios rurais baianos seguiam aqueles critérios porque não ultrapassavam os 50 mil habitantes. Entretanto, verifica-se que a delimitação era bem distinta, pois existiam territórios extensos e outros menores. Ainda de posse dos dados da Tabela 2, entende-se que a significativa maioria dos territórios rurais da Bahia englobava elevada área e população total, dificultando os processos de coesão territorial.

O território Sertão do São Francisco tinha o menor número de municípios (dez), mas uma enorme população (494.624 habitantes) e a maior população média territorial (49.462,4). O território Baixo Sul apresentava a menor área (7.141,3 km<sup>2</sup>), mas também grande população (336.624 habitantes). O território Itaparica registrava uma das menores áreas (12.171,5 km<sup>2</sup>) e uma das menores populações (167.144 habitantes), além da menor população mé-

dia territorial (12.857,2 habitantes), aproximando-se do que é recomendado (Tabela 2).

Como muitas informações municipais só são disponibilizadas a cada dez anos, por meio do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir de meados da década de 1990, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI)<sup>4</sup>, órgão de estudos e pesquisas do Governo do estado da Bahia, em parceria com o IBGE e com a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), criou indicadores mais amplos dos municípios baianos, para serem divulgados nos períodos intercensitários. Esses indicadores foram estimados por meio de novas metodologias, criando-se o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) e o Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE). Porém, ao entender que o termo desenvolvimento é muito vasto, em 2011, o cálculo do IDE e do IDS foi revisado, mudando-se a denominação para Índice de Performance Econômica (IPE) e Índice de Performance Social (IPS)<sup>5</sup> (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2013).

<sup>4</sup> Em 18 de janeiro de 1995, de conformidade com a Lei n° 6.812, foi criada a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), como principal provedor de dados do estado da Bahia, com o objetivo de atender as demandas do governo, dos municípios e da sociedade civil (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2014a).

<sup>5</sup> Para maiores detalhes sobre a metodologia que envolve a estimativa do IPE e do IPS, ver Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2014b).

O Índice de Performance Econômica (IPE) e o Índice de Performance Social (IPS) destinam-se a classificar os Municípios e Territórios de Identidade com a finalidade de retratar a realidade municipal e territorial no período de tempo analisado. O indicador tem como objetivo nortear o bom emprego de recursos públicos, atentando para as prioridades a serem atendidas no recorrente comprometimento de mitigar as disparidades econômicas e sociais historicamente presentes no Estado da Bahia (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2013, p. 2).

Para o cálculo do IPE e do IPS, a maioria das informações é baseada em registros administrativos procedentes de órgãos oficiais, de periodicidade anual, limitados a análises quantitativas. Na metodologia de cálculo, todas as variáveis são tomadas em relação ao tamanho das populações locais, e os valores obtidos são padronizados (considerando o valor observado em relação à média e ao desvio padrão) para serem classificados em ordem decrescente. Por constituírem índices calculados em um determinado ano, não permitem comparação horizontal entre os municípios, mas apenas comparação vertical e em relação à média estadual. Com a adoção da média de 5.000, tem-se uma amplitude de escala na qual todos os municípios podem ser diferentes uns dos outros. Assim,

[...] os resultados municipais são obtidos e comparados em relação à média verificada para o estado da Bahia e, com isso, podemos estabelecer quais municípios estão acima e abaixo da média do estado, ainda que não possamos verificar se essa média é boa (ou alta) em relação a outras unidades da federação (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2013, p. 2).

O IPE é constituído dos seguintes indicadores: Índice de Infraestrutura (INF)<sup>6</sup>, Índice do Produto Municipal (IPM)<sup>7</sup>, Índice de Corrente de Comércio Exterior (ICE)<sup>8</sup> e Índice de Independência Fiscal (IIF)<sup>9</sup>. O IPS é composto dos seguintes subíndices: Índice do Nível de Saúde (INS)<sup>10</sup>, Índice do Nível de Educação (INE)<sup>11</sup>, Índice da Oferta de Serviços Básicos (ISB)<sup>12</sup> e Índice do Mercado de Trabalho (IMT)<sup>13</sup> (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2013).

Considerando o desempenho dos territórios rurais do estado da Bahia no ano de 2010, a Tabela 3 revela que existiam dois tipos de territórios: aqueles formados por municípios que, em sua maioria, registravam IPE abaixo da média (5.000), e os constituídos majoritariamente por municípios com IPE acima da média (5.000). O primeiro grupo era maioria e era formado pelos territórios rurais Irecê, Velho Chico, Chapada, Sisal, Baixo Sul, Sertão do São Francisco, Semiárido Nordeste II e Itaparica. Salienta-se que o caso mais grave era o do Semiárido Nordeste II: dos seus 18 municípios, 17 tinham desempenho econômico abaixo da média. Apenas o Litoral Sul apresentava a maioria dos municípios com IPE acima da média, fazendo parte do segundo grupo.

Da mesma forma, analisando-se os dados do IPS da Tabela 3, verifica-se que existiam dois tipos de territórios em 2010: os formados majoritariamente por municípios com IPS abaixo da média (5.000), e os constituídos por municípios que, em sua maioria, registravam IPS acima da média (5000).

<sup>6</sup> É composto por consumo total de energia elétrica, número de instituições financeiras, estabelecimentos comerciais e de serviços.

<sup>7</sup> A variável utilizada é a estimativa do PIB municipal, ponderando cada setor econômico.

<sup>8</sup> Considera-se a soma das exportações e importações dos municípios com o resto do mundo.

<sup>9</sup> Razão entre a receita própria do município e a receita total (receita própria mais transferências).

<sup>10</sup> Considera a ocorrência de doenças, de óbitos, o número de profissionais, estabelecimentos e leitos de saúde, e o número de cobertura de vacinação.

<sup>11</sup> Calculado a partir das matrículas do ensino fundamental ao nível superior.

<sup>12</sup> Considera o consumo residencial de energia elétrica e de água tratada.

<sup>13</sup> Calculado através da média geométrica entre o Índice de Geração de Renda (IGR) e o Índice de Emprego Formal (IEF), baseado nos dados da RAIS.

**Tabela 3**  
**Índice de Performance Econômica (IPE) e Índice de Performance Social (IPS) por território rural**  
**Bahia – 2010**

Territórios da identidade / IPE e IPS	Número de municípios					
	IPE <5000	IPE >5000	Total	IPS <5000	IPS >5000	Total
1. Irecê	16	4	20	16	4	20
2. Velho Chico	13	3	16	15	1	16
3. Chapada Diamantina	16	7	23	15	8	23
4. Sisal	17	3	20	12	8	20
5. Litoral Sul	12	15	27	12	15	27
6. Baixo Sul	11	3	14	8	6	15
7. Sertão São Francisco	7	3	10	9	1	10
8. Semiárido Nordeste II	17	1	18	13	5	18
9. Itaparica (BA)	4	2	6	5	1	6
<b>Bahia</b>	<b>282</b>	<b>135</b>	<b>417</b>	<b>258</b>	<b>159</b>	<b>417</b>

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2013).

Semelhantemente, o primeiro grupo era formado pelos territórios rurais Irecê, Velho Chico, Chapada, Sisal, Baixo Sul, Sertão do São Francisco, Semiárido Nordeste II e Itaparica. Destaca-se que, no caso do desempenho social, o território mais carente era o Velho Chico: 16 dos seus 15 municípios possuíam IPS abaixo da média. Novamente, somente o Litoral Sul tinha a maioria dos municípios com IPS acima da média, compondo o segundo grupo.

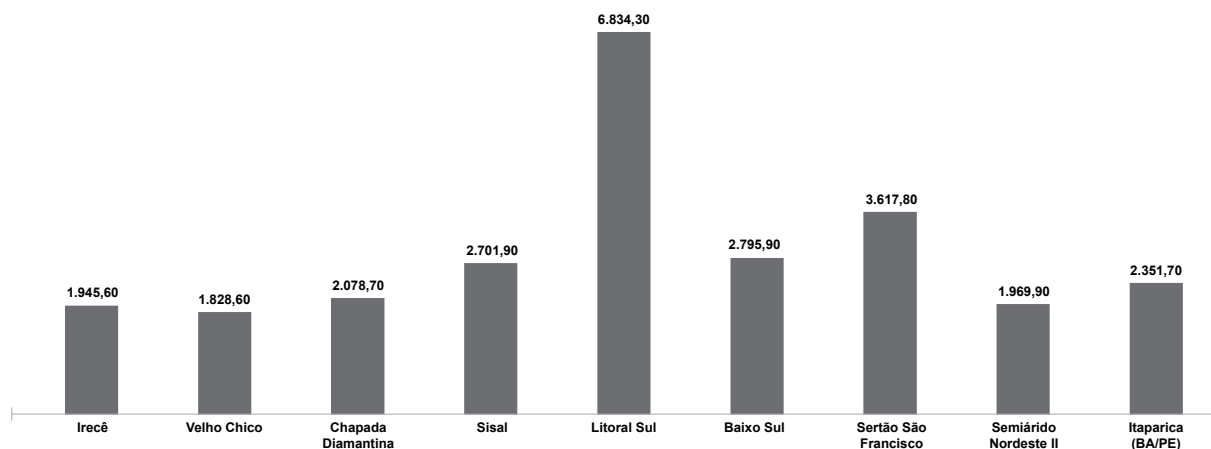
No que diz respeito ao PIB, o território Litoral Sul se destacou por alcançar, em 2010, R\$ 6.834 milhões, praticamente o dobro do valor obtido pelo segundo colocado, o território Sertão do São Francisco, cujo PIB foi de R\$ 3.617,8 milhões (Figura 1). Segundo o Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS)<sup>14</sup>, no território Litoral Sul predominavam as atividades do segmento de serviços (comércio e turismo), que representavam 63% do PIB. No Sertão do São Francisco prevaleciam atividades agropecuárias (principalmente culturas como uva, manga, cana-de-açúcar e cebola) e de serviços, ampliadas por causa das mudanças decorrentes dos projetos de irrigação.

Em 2010, os dois menores PIB foram registra-

dos nos territórios Velho Chico (R\$ 1.828,6 milhões) e Irecê (R\$ 1.945,6 milhões) (Figura 1). Nesse ano, segundo o PTDS, o Velho Chico tinha potencial econômico nas cadeias produtivas da mandiocultura, apicultura, bovinocultura, caprinocultura e piscicultura. Outras atividades promissoras eram produção de cachaça artesanal, artesanato em palha de milho, palha de bananeira, couro ou cristais etc. No território de Irecê destacava-se a produção de grãos, particularmente a do consórcio feijão-milho-mamona, que provoca degradação ambiental e sofre com perdas das safras, oscilações dos preços dos grãos e mudanças climáticas. Todavia, tanto no Velho Chico como no território de Irecê, as atividades econômicas não foram capazes de assegurar elevado índice de performance econômica e social à grande maioria dos municípios.

Em relação ao PIB per capita, em 2010, o território de Itaparica se sobressaiu, alcançando um montante de R\$ 14.048,30 (Figura 2). Esse resultado se deveu, primeiramente, ao valor adicionado da indústria, como resultado da produção de energia nas usinas hidroelétricas instaladas. Os serviços também apresentaram participação significativa no PIB, embora a agropecuária seja a vocação mais antiga do território. Apesar de muito aquém do primeiro colocado, o Litoral Sul apresentou o segundo maior PIB per capita (R\$ 8.773,8), resultado das atividades de serviços anteriormente destacadas.

<sup>14</sup> O PTDS é um documento, resultado do processo de mobilização social e planejamento governamental, que traz diagnóstico e planejamento contendo os programas e os projetos definidos nos fóruns do território, que fazem parte da estratégia da política pública federal de desenvolvimento territorial rural (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2013).

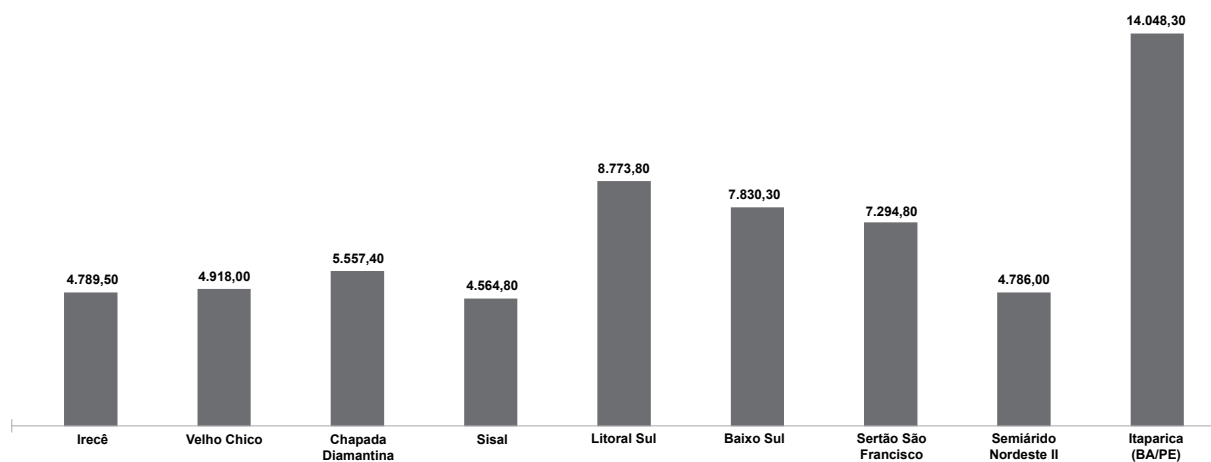


**Figura 1**  
Produto interno bruto (PIB) por território rural – Bahia – 2010 (em R\$ milhões)

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2014b).

Em 2010, o território do Sisal apareceu com o menor PIB per capita (R\$ 4.564,8) (Figura 2). De acordo como o PTDS, o maior percentual do PIB desse território era relativo às atividades do setor terciário e não às da agropecuária e da indústria, responsáveis por somente um terço do PIB. Grande parte das suas atividades agrícolas e pecuárias estava inserida no mercado informal. O sisal era a principal delas, seguido pela mandioca, milho, feijão, castanha-de-caju e pecuária (bovinos, ovinos e caprinos), que não contribuíram para ampliar a performance econômica e social dos municípios.

De acordo com a Figura 2, em 2010, o Semiárido Nordeste II registrou o segundo menor PIB per capita (R\$ 4.786). Nesse território, embora os serviços tivessem grande contribuição no valor adicionado, a atividade agrícola, especialmente as culturas de feijão e milho, tinha forte relevância para a economia, mas era incapaz de elevar a renda e a qualidade de vida. Conforme o PTDS, nesse território, a agropecuária apresentou baixa produtividade, reduzido índice tecnológico e manejo inadequado dos recursos naturais, com a grande maioria das propriedades voltada à agricultura de subsistência.



**Figura 2**  
PIB per capita por território rural – Bahia – 2010 (em R\$ 1,00)

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2014b).

**Tabela 4**  
**Estoque do emprego formal, população em idade ativa (PIA) e rendimento médio do emprego formal, por território rural – Bahia – 2010**

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

Fonte: Anuário da Educação Profissional da Bahia (2012).

(1) População de 10 anos ou mais de idade, em 1.000 pessoas (ANUÁRIO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA BAHIA, 2012).

Considerando o estoque de emprego formal<sup>15</sup> por território rural baiano no ano de 2010, a Tabela 4 revela que o Litoral Sul possuía a maior quantidade de postos de trabalho (104.255) para a maior população em idade ativa (PIA) (645 mil pessoas). Como resultado, a sua relação PIA/estoque de emprego era a menor (6,19) entre todos os territórios. Na sequência, os territórios de Itaparica (8,35) e do São Francisco (8,48) apareceram com os menores números de pessoas em idade ativa por vaga de emprego. Os territórios que registraram maior PIA por estoque de emprego, dificultando o acesso ao trabalho formal, foram Velho Chico (14,88), Semiárido Nordeste II (14,80) e Irecê (13,83).

A Tabela 4 também indica que, em 2010, entre os territórios, Itaparica era responsável pelo maior rendimento médio do emprego formal (R\$ 1.285,17). O território Litoral Sul registrou o segundo maior rendimento (R\$ 1.172,87), e o Sertão do São Francisco, o terceiro (R\$ 1.053,18). Os menores rendimentos do emprego formal estavam nos seguintes territórios Irecê (R\$ 872,46), Baixo Sul (R\$ 882,17) e Sisal (R\$ 902,96).

A Tabela 5 detalha as informações sobre o rendimento médio do emprego formal<sup>16</sup>, para o ano de 2010, segundo o grau de instrução. Da população

analfabeta, o maior rendimento estava no território de Itaparica (R\$ 768,93), e o menor, no Velho Chico (R\$ 572,81). Da população que completou o ensino fundamental, o maior rendimento foi registrado no território de Itaparica (R\$ 944,42), e o menor, no Velho Chico (R\$ 654,20).

O território de Itaparica também pagava o maior rendimento para a população que já possuía o ensino médio completo (R\$ 1.194,64), e o território de Irecê atribuía o menor rendimento (R\$ 829,32). Os que completaram o ensino superior recebiam o maior rendimento (R\$ 3.209,43) no Litoral Sul, e o menor (R\$ 1.737,17), no Semiárido Nordeste II. Ademais, a maior diferença de remuneração estava no Litoral Sul, considerando-se um analfabeto (R\$ 575,71) e um indivíduo que já possuía curso superior completo (R\$ 3.209,43) (Tabela 5).

As informações sobre percentual de domicílios em situação de extrema pobreza em 2010 são preocupantes porque mostram que a maioria dos territórios rurais da Bahia possuía elevado percentual da população carente de medidas urgentes que garantissem a sobrevivência. Nessa situação encontravam-se os territórios Velho Chico (27,7%), Chapada Diamantina (25%), Irecê (24,4%), Semiárido Nordeste II (24,1%) e Sisal (23,5%), com aproximadamente um quarto da população abaixo da linha de pobreza. O território Litoral Sul se destacava como a região de menor incidência de extrema pobreza (11,2%) (Figura 3).

<sup>15</sup> Estoque de emprego formal é o número de postos de trabalho existentes nas empresas e nos órgãos públicos; considera-se o total de empregados ou de empregos existentes, celetistas ou estatutários (COSTA, 2009).

<sup>16</sup> Em 2010 o salário mínimo no Brasil era R\$ 510,00.

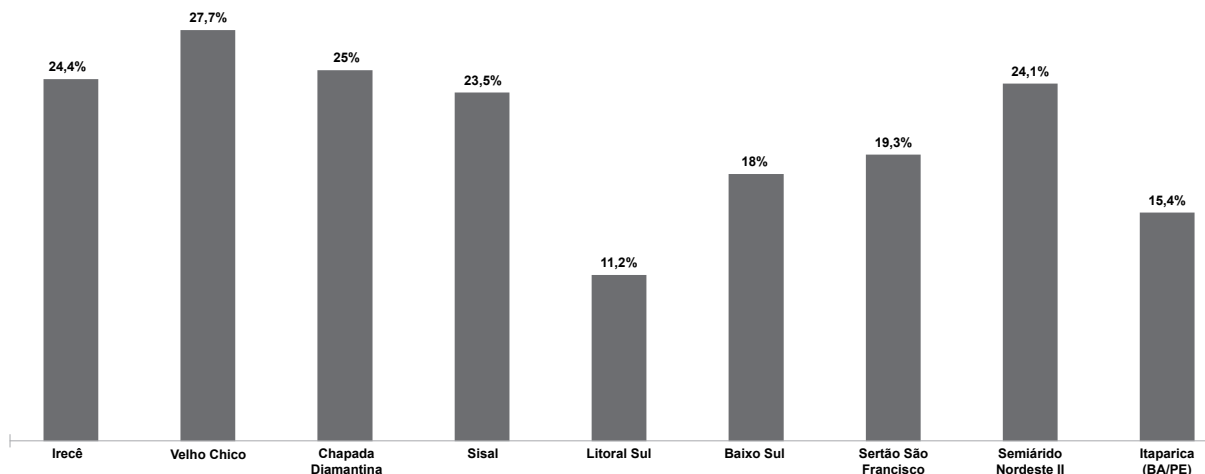
**Tabela 5**  
Rendimento médio do emprego formal (em R\$), segundo o grau de instrução, por território rural Bahia – 2010

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

Fonte: Anuário da Educação Profissional da Bahia (2012).

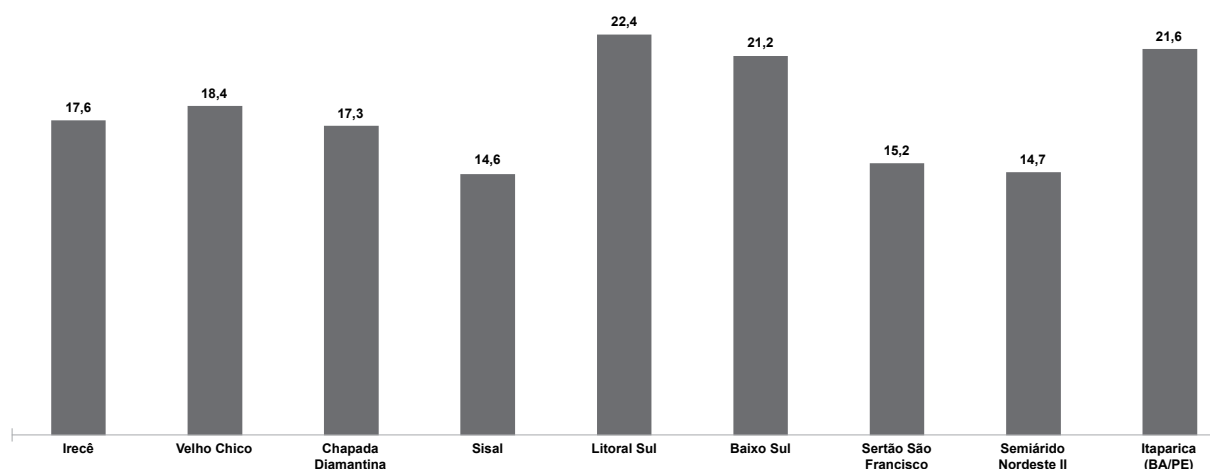
Contudo, observando-se a Figura 4, nota-se que, em 2010 o território Litoral Sul registrou a maior taxa de mortalidade infantil (22,4), seguido por Itaparica (21,6), ambos com os melhores indicadores econômicos e sociais, considerando-se as demais informações até aqui apresentadas. O Baixo Sul também possuía elevada mortalidade por nascidos vivos (21,2). Nesse caso, os territórios do Sisal e Semiárido Nordeste II registraram as menores taxas, contrastando com os demais indicadores sociais dessas regiões.

As carências econômicas e sociais de municípios e/ou territórios também podem ser avaliadas por meio dos valores repassados por programas e benefícios. Desse modo, em 2010, o valor dos benefícios emitidos pela Previdência Social em relação ao PIB demonstrou a importância desses recursos para atender às necessidades da população, muitas vezes não contempladas pelas atividades econômicas e pela renda local. Sendo assim, os territórios Semiárido Nordeste II e do Sisal apresentaram-se como os mais dependentes, ao contrário do que aconteceu com Itaparica e Baixo Sul (Tabela 6).



**Figura 3**  
Percentual de domicílios com pessoas em situação de extrema pobreza, por território rural – Bahia – 2010

Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2012).



**Figura 4**  
Taxa de mortalidade infantil, por território – Bahia – 2010

Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2012).

**Tabela 6**  
Informações sobre os benefícios da Previdência Social, do Programa Bolsa Família (PBF) e dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por território rural – Bahia – 2009 ou 2010

Território rural / Informações	Valor dos benefícios emitidos pela Previdência Social em relação ao PIB (2009)	Valor do Programa Bolsa Família (PBF) em relação ao PIB (2009)	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)/Receita orçamentária (2010)
1. Irecê	22,9	3,8	38
2. Velho Chico	20,1	3,8	34
3. Chapada Diamantina	19,2	2,9	41,9
4. Sisal	24,4	4,2	34,3
5. Litoral Sul	12,2	1,9	35,8
6. Baixo Sul	10,6	2,4	31,4
7. Sertão São Francisco	12,2	2,1	27,6
8. Semiárido Nordeste II	26	4,1	35,7
9. Itaparica	9,7	1,1	25,5

Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2012).

No ano de 2010, o valor repassado pelo Programa Bolsa Família (PBF) em relação ao PIB igualmente revelou o nível de dependência da população local de recursos do governo federal para garantir um mínimo de sobrevivência. Nesse caso, novamente os territórios do Sisal e Semiárido Nordeste II se destacaram como os mais atendidos, diferentemente de Itaparica e Litoral Sul. No que diz respeito à importância do Fundo de Participação dos Municípios na receita orçamentária, os territórios da Chapada Diamantina e de Irecê eram os mais dependentes. Ao contrário, Itaparica e Sertão do São Francisco

mantiveram-se por meio de outras formas de receita (Tabela 6).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo histórico de ocupação, de estabelecimento das estratégias e de planejamento para o desenvolvimento do estado da Bahia seguiu um modelo dual: a urbanização e a industrialização no litoral e o povoamento de características rurais no interior. Assim, nem as políticas e os programas públicos de caráter intervencionista, nem os de cunho

endógeno foram capazes de reduzir as desigualdades pessoais e regionais presentes na Bahia. Por isso, na década de 2000 e especialmente no meio rural, a concentração dos benefícios econômicos e sociais permaneceram e provocaram a instituição de políticas e de programas públicos para o desenvolvimento territorial rural, de âmbito federal (TRs e TCs) e estadual (TIs). Ao se considerar, concomitantemente, os três programas, nove territórios rurais foram organizados na Bahia, com a finalidade de reduzir a pobreza e a desigualdades social e regional. Contudo, em 2010, as informações geográficas, demográficas, econômicas e sociais de cada território demonstraram que era preciso repensar sua forma de delimitação, e que as desigualdades ainda persistiam.

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

Quando se consideraram as informações individualizadas, verificou-se que, em 2010, o maior PIB foi o do território Litoral Sul, e o menor, o do Velho Chico. O maior PIB per capita foi o do território de Itaparica, e o menor, o do território do Sisal. A menor relação PIA/estoque de emprego formal foi a do Litoral Sul, indicando o menor número de pessoas em idade ativa por emprego formal. A mais complexa relação PIA/estoque de emprego foi observada no Velho Chico, onde se registrou a maior população em idade ativa por vaga de emprego formal.

No ano de 2010, o maior rendimento médio do emprego formal foi registrado no território de Itaparica, e o menor, em Irecê. Como esperado, em

todos os territórios rurais, quanto maior o grau de instrução, maior o nível do rendimento médio. Entretanto, a maior desigualdade em termos de remuneração do emprego formal estava no Litoral Sul, considerando-se o rendimento médio de um analfabeto (R\$ 575,71) e o de um indivíduo com curso superior completo (R\$ 3.209,43).

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

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

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria de estudos territoriais. In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo.; LATTUADA, Mario. *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ciccus, 2006. p. 51-70.



- ALVES, Luís André de Aguiar. Desempenho da economia baiana nos últimos 50 anos: uma análise com base nas grandes áreas. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Dinâmica sociodemográfica da Bahia: 1980-2002*. Salvador: SEI, 2003. p. 81-96. (Série estudos e pesquisas, 60).
- ANUÁRIO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA BAHIA. Salvador: DIEESE, 2012. v. 2. 208 p.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA BAHIA 2010. Salvador: SEI, 2011.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Plano Plurianual – PPA 2008-2011: Bahia: construindo a terra de todos nós*. Salvador: Seplan, 2007.
- BRANDÃO, Antônio Carlos. *Visões teóricas sobre desenvolvimento regional e a questão das escalas (mundial, nacional, subnacional e local) nas políticas regionais contemporâneas*. Brasília: ENAP, maio 2011. Curso Territorialidade e Políticas. Disponível em: <<http://docslide.com.br/documents/visoes-teoricas-sobre-desenvolvimento-regional.html>>. Acesso em: 25 mar. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Unicamp, 2007.
- BRASIL. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 fev. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm)>. Acesso em: 24 mar. 2014.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei*. Brasília: MPOG, 2007.
- CAVALCANTI, Daniella Medeiros; SILVA, Jorge Luiz Mariano da; QUEIROZ, Maria de Fátima Medeiros de. Hiato de renda urbano e rural na Bahia: uma análise do período 2001 a 2009. In: ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA, 8., 2012, Salvador. *Anais...*. Salvador: SEI, 2012. Em CD ROM.
- CORREA, Vanessa Petrelli; SILVA, Fernanda Faria; NEDER, Henrique Dantas. Índice de desenvolvimento rural e políticas públicas: análise das liberações do PRONAF nas regiões Nordeste e Sul do Brasil. In: ORTEGA, Antonio César. (Org.). *Território, políticas públicas e estratégias e desenvolvimento*. Campinas: Alínea. 2007.
- COSTA, Mardônio de Oliveira. *Emprego formal no Ceará: um enfoque regional*. Fortaleza: IDT, 2009. Disponível em: <<http://www.sineidt.org.br/PortallDT/arquivos/publicacao/Emprego%20Formal%20no%20Cear%C3%A1%20um%20enfoque%20regional.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2014.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Educação profissional da Bahia e Territórios de Identidade*. Salvador: DIEESE, 2012.
- ELLIS, Frank. *Rural livelihoods and diversity in developing countries*. Oxford: Oxford University, 2000.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2008.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios à multiterritorialidade”*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- JESUS, Clesio Marcelino de. *Desenvolvimento territorial rural: análise comparada entre os territórios constituídos autonomamente e os induzidos pelas políticas públicas no Brasil e na Espanha*. 2013. 289 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Desenvolvimento)–Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2013.
- LACERDA, Fernanda Calasans Costa. *A pobreza da Bahia sob o prisma multidimensional: uma análise baseada na abordagem das necessidades básicas e na abordagem das capacitações*. 2009. 212 f. Dissertação (Mestrado em Economia)–Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2009.
- LIMA, Manolita Correia. *Monografia: a engenharia da produção acadêmica*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MIDLEJ, Moema Maria Badaró Cartibani. *Universidade e região: territorialidade da Universidade Estadual de Santa Cruz*. 2004. 273 f. Tese (Doutorado em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.
- ORTEGA, Antonio César. *Desenvolvimento, inovação e difusão de tecnologia em territórios rurais*. Uberlândia, MG: IE/UFU, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas, SP: Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008
- PERICO, Rafael Echeverri. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA, 2009.
- POMPONET, André Silva. *Plano Plurianual Participativo 2008-2011 na Bahia: uma análise*. 2012. 140 f. Dissertação (Mestrado em Administração)–Faculdade de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio. *Desarrollo territorial rural*. Santiago: RIMISP, 2003. 54 p.
- SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.
- SILVA, Filipe Prado Macedo da. *Desenvolvimento territorial: a experiência do território do sisal na Bahia*. 2012. 251 f. Dissertação (Mestrado em Economia)–Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2012.

PLANEJAMENTO E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DA BAHIA: DA OCUPAÇÃO TERRITORIAL  
À INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL POR POLÍTICAS PÚBLICAS

SOUZA, Éder Júnior Cruz de. *Políticas territoriais do estado da Bahia*: regionalização e planejamento. 2008. 158 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Histórico da SEI*. Salvador, Disponível em: <[http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=93&Itemid=165](http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=93&Itemid=165)>. Acesso em: 15 mar. 2014a.

\_\_\_\_\_. Índices de performance econômica e social da Bahia. Salvador: SEI, maio. 2013.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Produto interno bruto dos municípios Bahia: 2010. Salvador: SEI. Disponível em: <[http://www.sei.ba.gov.br/images/pib/pdf/municipal/boletim\\_tecnico/boletim\\_PIB\\_municipal\\_2010.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/images/pib/pdf/municipal/boletim_tecnico/boletim_PIB_municipal_2010.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2014b.

VIEIRA, Edmundo; CAVALCANTI, Ricardo; MACEDO, Walter. Economia baiana: desempenho e perspectivas. Salvador: Desenhahia, jul. 2000. (Artigo Técnico 01/00). Disponível em: <[http://www.desenhahia.ba.gov.br/uploads/0906201115481562\\_Economia\\_Baiana.pdf](http://www.desenhahia.ba.gov.br/uploads/0906201115481562_Economia_Baiana.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2014.

Artigo recebido em 15 de fevereiro de 2016  
e aprovado em 1 de abril de 2016.

# Competitividade da cadeia produtiva do biodiesel na Bahia: fatores institucionais e legais

\* Doutor em Energia e Ambiente pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestre em Regulação da Indústria de Energia pela Universidade Salvador (Unifacs). Professor do Instituto Federal da Bahia (IFBA) e professor participante dos programas de Pós-graduação em Energia e Ambiente e de Engenharia Industrial da UFBA. marcelosilva@ifba.edu.br

\*\* Doutor em Política de Ciência e Tecnologia e mestre em History and Social Studies of Science pela University of Sussex (Sussex). Professor permanente do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). teixeira@ufba.br

\*\*\* Doutor em Engenharia Mecânica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e mestre em Engenharia Mecânica pela Universidade de São Paulo (USP). Professor-associado da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA), professor permanente dos programas de Pós-graduação em Energia e Ambiente e de Engenharia Industrial da UFBA e membro da coordenação do Centro Interdisciplinar de Energia e Ambiente (Cienam) da UFBA. ednildo@ufba.br

\*\*\*\* Doutora em Energia e Ambiente pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e especialista em Marketing pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Professora adjunta do Instituto de Ciências da Saúde (ICS) da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e professora do Mestrado Profissional do Programa de Pós-graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (Profnit). anmach@ufba.br

\*\*\*\*\* Mestre em Engenharia Química pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e doutorando em Energia e Ambiente pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). cantalino@uol.com.br

*Marcelo Santana Silva\**

*Francisco Lima Cruz Teixeira\*\**

*Ednildo Andrade Torres\*\*\**

*Angela Machado Rocha\*\*\*\**

*Adalberto Cantalino\*\*\*\*\**

## Resumo

Desde o lançamento do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em 2005, o mercado de biodiesel brasileiro tornou-se um dos maiores do mundo. Este trabalho tem como objetivo avaliar os fatores de competitividade da cadeia produtiva do biodiesel, com foco nas políticas públicas no estado da Bahia, e propor ações estratégicas e proposições para os fatores em questão. A abordagem metodológica adotada foi qualitativa, exploratória, com uso de pesquisa bibliográfica e estudo de caso com aplicação do modelo de análise da competitividade. Os principais resultados foram: i) desconhecimento e dificuldade de acesso às políticas públicas; ii) políticas públicas desarticuladas, gerando desconfiança e descrença em todos os elos da cadeia produtiva; iii) ineficácia do Projeto Polos de Biodiesel nas diversas regiões do estado; iv) incapacidade de gerenciamento de cooperativas atreladas ao PNPB. As ações, estratégias e proposições sugeridas devem ter uma atuação coordenada e explícita, conjugando esforços públicos e privados, com o intuito de melhorar o nível de competitividade do setor.

**Palavras-chave:** Biodiesel. Competitividade. Políticas públicas. Ações estratégicas e proposições.

## Abstract

*Since the launch of the National Program for Production and Use of Biodiesel (PNPB) in 2005, the Brazilian biodiesel market has become one of the world's largest. This study aims to evaluate the factors of competitiveness of the biodiesel production chain focusing on public policy in the State of Bahia and propose strategic actions and proposals to the factor in question. The methodological approach adopted was qualitative, exploratory, using literature review and case study with application of the competitiveness analysis model. The main results were: i) lack of knowledge and poor access to public policies; ii) despite the existence of public policies, these are disjointed, generating distrust and disbelief in all links of the supply chain; iii) the ineffectiveness of the Centers for Biodiesel Project in the various regions of the state; iv) the cooperative management of disability linked to PNPB; v) among others. Strategies and propositions suggested actions should be coordinated and explicit activities, combining public and private efforts in order to improve the sector's competitiveness level.*

**Keywords:** Biodiesel. Competitiveness. Public policy. Shares strategies and propositions.

## INTRODUÇÃO

O agronegócio do biodiesel é constituído por agentes que participam de uma cadeia produtiva que envolve a produção das matérias-primas, a transformação e o processamento industrial do óleo vegetal, o fornecimento de insumos e a distribuição do produto até o consumidor final. Compreende também outros serviços de apoio, como pesquisa e desenvolvimento (P&D), assistência técnica, transporte, comercialização, crédito, dentre outros.

No contexto das matérias-primas para a produção de biodiesel, o estado da Bahia tem tido destaque como grande produtor de óleos vegetais, o que constitui uma vantagem de mercado (COUTO et al., 2006).

A Bahia respondeu por 68,68% da capacidade de produção de biodiesel da Região Nordeste (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS, 2015), apresentando também diversas condições favoráveis, tais como: i) localização estratégica entre as regiões Sul/Sudeste e Norte/Nordeste do Brasil; ii) disponibilidade de áreas agrícolas; iii) experiência na produção de óleos vegetais; iv) capacidade instalada de pesquisa e desenvolvimento; v) programas de fomento para o setor energético; e vi) existência de grandes projetos logístico-produtivos, como o Porto Sul e a Ferrovia Oeste-Leste (CARNEIRO, 2005; CORREIA, 2012).

Face à inserção do biodiesel na matriz energética brasileira, é fundamental inserir leis e normas, em âmbito estadual e federal, para regulamentar a cadeia produtiva desse biocombustível, uma vez que eventuais instabilidades econômicas futuras podem tornar o negócio de biodiesel de alto risco mercadológico.

Faz sentido que elementos das políticas públicas sejam abordados, pois são instrumentos dos

quais o governo dispõe para estabelecer estruturas de incentivos que conduzam as decisões dos agentes privados. Dessa forma, desempenha-se pressão sobre um setor ao se desenhar as condições econômicas de contorno, direcionar as decisões dos agentes da cadeia e moldar a estrutura das cadeias de suprimentos.

A regulação do biodiesel está evoluindo de forma mais ou menos coordenada com outras políticas setoriais e com as próprias demandas do mercado. Contudo, o marco regulatório precisa ser estável, claro o suficiente e ter um norte bem definido, independentemente das correções que se fizerem necessárias no caminho.

Nesta contextualização, este trabalho tem como objetivo geral avaliar os fatores de competitividade da cadeia produtiva do biodiesel, com foco nas políticas públicas no estado da Bahia, e propor ações estratégicas e proposições para os fatores em questão. Especificamente, almeja analisar criticamente as políticas públicas para o desenvolvimento da competitividade dos elos da cadeia produtiva do biodiesel antes e após a entrada do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) no estado da Bahia.

A análise almejada nesta pesquisa teve como base o uso dos fatores estruturantes aplicados à cadeia produtiva do biodiesel (FE-Capbio), propostos por Silva (2015), sendo destacadas as seguintes cadeias produtivas das oleaginosas nos seus respectivos biomas: a mamona (caatinga) e a palma (mata atlântica).

Serão apresentados os fatores institucionais e legais para entender o nível de competitividade do setor, particularmente os elementos temáticos das políticas públicas do programa de biodiesel no estado da Bahia, sendo discutidos os seus principais subelementos temáticos: políticas e programas específicos e políticas de polo de biodiesel.

## POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são importantes elementos de influência na definição de diferentes trajetórias econômicas, ambientais, tecnológicas e sociais. Em vista da relevância no contexto atual, a discussão sobre a temática das políticas públicas vem auferindo espaço nas últimas décadas em diversos espaços e fóruns (FREY, 2000).

Pode-se afirmar que as políticas públicas são ações governamentais, principalmente na esfera econômica, social e ambiental, conduzidas para preencher determinadas necessidades públicas. As políticas podem ser macroeconômicas (monetária, industrial, fiscal, cambial), sociais (saúde, habitação, assistência, emprego, educação, renda ou previdência) ou diversas outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária, energética). Usualmente, o ciclo das políticas públicas é idealizado com os seguintes procedimentos: i) formulação; ii) implementação; iii) acompanhamento, e iv) avaliação (RUA, 2009).

Souza (2006) assegura que as políticas públicas, em particular, estão atreladas seguramente ao Estado, que decide como os recursos serão empregados para o benefício da comunidade e como devem ser acumulados e aplicados. Em outras palavras, cabe ao Estado fazer a escolha das áreas que devem ter prioridade de atuação. Essas escolhas, que se convertem em decisões, geralmente são condicionadas por diversos grupos de interesse. Na prática, o Estado teria que interferir e ajustar esses “interesses”, com o propósito de constituir critérios de justiça, em todos os aspectos, visando a um melhor discernimento político nas tomadas de decisões.

As políticas públicas em relação aos biocombustíveis, em especial ao biodiesel, no Brasil e nos demais países, não têm sido diferentes. A partici-

pação do Estado ocorre, inclusive, na definição do preço e na garantia de aquisição do produto subsidiado. O crédito de custeio e o investimento seguem a mesma dependência.

**Pode-se afirmar que as políticas públicas são ações governamentais, principalmente na esfera econômica, social e ambiental, conduzidas para preencher determinadas necessidades públicas**

## BIODIESEL NO BRASIL E NA BAHIA

O uso de combustíveis fósseis está sendo cada vez mais questionado em decorrência dos seus potenciais

riscos e danos socioambientais. Neste contexto, o Brasil se destaca e é notoriamente conhecido no cenário internacional por possuir uma matriz energética na qual as fontes renováveis representavam 41% de toda oferta interna de energia em 2013 (BALANÇO ENERGÉTICO NACIONAL, 2014).

Pautado em argumentos econômicos, tais como as oscilações do preço do petróleo e a necessidade de se reduzir a dependência do diesel; em questões ambientais, como a redução das emissões de gases de efeito estufa; e em aspectos sociais, pela oportunidade de reduzir as desigualdades regionais (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2010), o Brasil introduziu o biodiesel na matriz energética brasileira. Dessa forma, criou o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), com possibilidade de estruturação da cadeia produtiva mediante instrumentos regulatórios institucionalizados para redefinir o seu mercado (LEITE et al., 2013).

Para viabilizar a estratégia social do PNPB, o governo brasileiro, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), implementou uma série de ações, entre as quais se destacam o Projeto Polos de Biodiesel, o apoio às cooperativas e o Selo de Combustível Social (SCS).

Enquanto os projetos dos polos de biodiesel e o apoio às cooperativas são executados em nível microrregional ou territorial, com o intuito de organizar as bases de produção de oleaginosas e facilitar a inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva

va do biodiesel, o SCS envolve os produtores de biodiesel e a compra de matéria-prima. Ou seja, o detentor do selo assume o compromisso de adquirir um percentual mínimo de matéria-prima proveniente da agricultura familiar, além de estabelecer contratos de compra e venda de matérias-primas e garantir assistência técnica e capacitação de todos os agricultores familiares contratados (BRASIL, 2011).

Em contrapartida, as usinas de biodiesel detentoras do SCS obtêm alíquotas reduzidas de impostos federais (PIS/Pasep e Cofins), melhores condições de financiamento e reserva de mercado de 80% do volume de biodiesel comercializado via leilões.

O parque industrial para a produção de biodiesel no Brasil cresceu em ritmo acelerado. Em 2005, início da implementação do PNPB, eram apenas oito usinas, com capacidade instalada de 64 mil m<sup>3</sup>/ano (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012). Em abril de 2015, o país alcançou a marca de 57 plantas produtoras de biodiesel autorizadas para operação, com capacidade total autorizada estimada em 7.538 mil m<sup>3</sup>/ano (BOLETIM MENSAL DOS COMBUSTÍVEIS RENOVÁVEIS, 2015).

Desse total, 93% são referentes às empresas detentoras do Selo Combustível Social, identificação que confere ao produtor de biodiesel o caráter de promotor de inclusão social dos agricultores familiares no PNPB. Assim, ele recebe vantagens nos leilões de biodiesel da Agência Nacional do Petróleo e reduções tributárias de PIS/Cofins (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS, 2015; BRASIL, 2004).

Em 2014, as principais matérias-primas utilizadas para a produção de biodiesel eram soja (74,7%), gordura bovina (20,4%), algodão (2,3%) e outras (2,6%). A produção regional, no mesmo ano, apresentou a seguinte distribuição: Centro-Oeste (46%), Sul (40,7%), Sudeste (5,8%), Nordeste (5,5%) e Norte (2,5%) (BOLETIM MENSAL DOS COMBUSTÍVEIS RENOVÁVEIS, 2015).

Com a implementação da mistura B7, em 2014, o Brasil incrementou a produção de biodiesel em 3,5 bilhões de litros, dado que colocou país como o terceiro maior produtor e o segundo maior consumidor do mundo. Com o B7, a produção de biodiesel vai aumentar 40% nos próximos anos. Se, no médio prazo, o Brasil reduzir a sua capacidade ociosa de 61,13% da capacidade instalada, poderá tornar-se líder mundial na produção e no consumo (BOLETIM MENSAL DOS COMBUSTÍVEIS RENOVÁVEIS, 2015).

Quanto à capacidade instalada das usinas, atualmente ela é superior à necessidade da demanda pelo B7. A ociosidade da indústria, superior a 60%, pode se agravar com as autorizações para construção de novas usinas, bem como com o aumento da capacidade das que estão em operação.

Contudo, a Fundação Getúlio Vargas (2010) já havia alertado que a elevação do percentual de biodiesel ou a antecipação de metas depende não só da capacidade das usinas para entregar o produto, mas de outras variáveis relacionadas com os demais elos da cadeia produtiva, como a participação da agricultura familiar, disponibilidade de matéria-prima, qualidade do combustível produzido e redução das importações de diesel. Quanto à localização, as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul concentram mais de 85% das usinas instaladas no país e 90% de toda a produção de biodiesel. Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso e São Paulo são os maiores produtores (BOLETIM MENSAL DOS COMBUSTÍVEIS RENOVÁVEIS, 2015; AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS, 2015). Tal concentração pode ser atribuída à produção de soja e sebo bovino, as duas principais matérias-primas do biodiesel (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012).

Na conjuntura atual de mercado do biodiesel, a Região Nordeste possui apenas três usinas autorizadas (até 2011, eram nove) pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para comercializar biodiesel nos leilões. Dessas, duas estão localizadas na Bahia. Entre 2008 e

2012, o estado possuía quatro usinas autorizadas pela ANP: V-Biodiesel, em Iraquara; Comanche, em Simões Filho; Petrobrás Biocombustíveis (PBIO), em Candeias; e Biobrax, em Una. Atualmente, somente as usinas PBIO e V-Biodiesel estão operando. A Comanche entrou em declínio, e a Biobrax nunca conseguiu produzir. Vale ressaltar que a PBIO, nos últimos anos, apresentou prejuízo de mais de R\$ 1 bilhão, e a V-Biodiesel, atualmente, pertence a uma empresa do agronegócio da soja da Região Sul do país e não tem contratos com agricultores familiares e/ou cooperativas na Bahia (SILVA, 2015). Em suma, na conjuntura atual, a Bahia tem apenas duas usinas instaladas e comercializando biodiesel e não consegue atender à demanda do estado com relação ao fornecimento do percentual mínimo para ser adicionado ao diesel. Em 2014, o déficit de biodiesel na Bahia foi de 81.122 mil m<sup>3</sup> (SILVA, 2015).

Com relação às políticas públicas para o fomento no estado da Bahia, algumas dão sustentação ao programa de biodiesel, entre elas o Programa de Bioenergia da Bahia (BahiaBio), o Programa Estadual de Agroenergia Familiar, o BioSustentável, o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (Desenvolve) e o Plano Plurianual de Administração Pública Estadual (PPA). Na esfera federal, o Projeto Polos de Biodiesel foi de fundamental importância.

## COMPETITIVIDADE DO BIODIESEL E COMPLEXO AGROINDUSTRIAL NA BAHIA

Ferraz, Kupfer e Haguenauer (1995, p. 3) descrevem o conceito dinâmico de competitividade como sendo “[...] a capacidade da empresa de formular e implementar estratégias concorrenciais, que lhe permitam ampliar ou conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado”.

### **A competitividade deve ser avaliada ponderando-se o seu caráter sistêmico, que envolve diversos fatores inerentes, entre eles as questões econômicas, sociais, agrônomicas e ambientais**

Silva (2015) salienta que, embora o tema seja parte imprescindível do vocabulário moderno, as formas de interpretá-lo diferem entre os diversos pesquisadores. O resultado final sobre o nível de competitividade, porém, prevalece o mesmo. As diversas contestações são cruciais na forma de mensurar e de identificar as variáveis determinantes, pois não há uma definição precisa.

A competitividade deve ser avaliada ponderando-se o seu caráter sistêmico, que envolve diversos fatores inerentes, entre eles as questões econômicas, sociais, agrônomicas e ambientais. Existem vários modelos de diagnóstico de competitividade, como o de Porter (1993), Ferraz, Kupfer e Haguenauer (1995), Van Duren, Martin e Westgren (1991) e Silva (2015).

O documento *Política Industrial da Bahia: estratégias e proposições*, organizado pelo Instituto Euvaldo Lodi (2011, p. 68), aborda que o modelo de desenvolvimento para o complexo agroindustrial na Bahia é pautado em quatro estratégias:

- i) Garantia da competitividade de custo das *commodities* e produtos intermediários do agronegócio, especialmente os derivados da cadeia de grãos, conjugando esforços de expansão e modernização da infraestrutura logística, de energia e disponibilidade hídrica.
- ii) Fomento à agregação de valor às *commodities* e produtos intermediários do agronegócio, consolidando as cadeias já existentes, e à apropriação de ganhos de escala e de aglomeração por meio da ampliação da capacidade produtiva instalada e da atração de investimentos em novas plantas industriais.
- iii) Desenvolvimento de marcas e de cadeias com alto valor agregado, fomentando cadeias atacadistas multiproduto.

- iv) Articulação entre a pequena produção, industrialização e comercialização, com foco na estratégia de diferenciação de produtos, promovendo o desenvolvimento integrado de microrregiões.

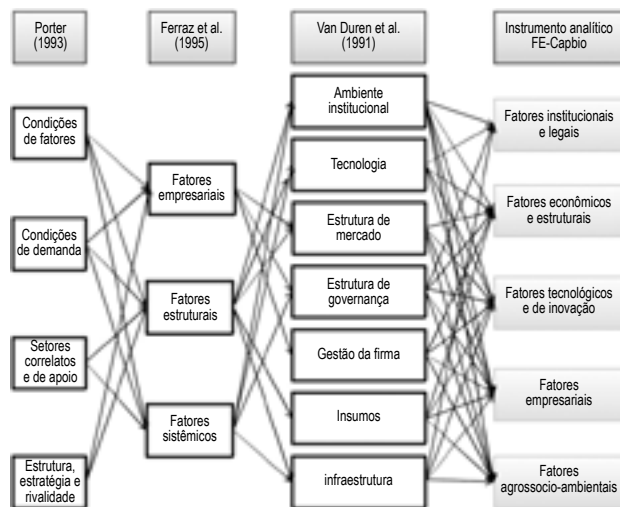
Abordando-se os significados de “estratégia”, pode-se perceber que o conceito é bastante amplo e depende de diversas circunstâncias. Para Mintzberg e Quinn (1991), estratégia significa políticas, objetivos, táticas, metas, programas, entre outros elementos, e é um modelo ou plano que integra os objetivos, as políticas e as ações sequenciais de uma organização, em um todo coeso. Schnaars (1991) salienta que a estratégia está ligada à antecipação de cenários e planos de ação a serem desencadeados. Segundo Learned e outros (1969, p. 35), estratégia “[...] é o conjunto de objetivos, propostas, macrodiretrizes e planos para alcançar estes objetivos”. Conforme Miller e Dess (1996, p. 8), estratégia “[...] é um conjunto de planos feitos ou decisões tomadas num esforço para ajudar as organizações a atingirem seus objetivos”. Portanto, pode-se dizer que “estratégia” é o desenvolvimento de políticas, planos e de práticas de gestão com o intuito de atingir os objetivos de uma determinada indústria ou cadeia produtiva, ou seja, é uma indicação de rumo que uma indústria ou cadeia produtiva deve seguir.

No ensejo de ações estratégicas e proposições para a construção de uma nova dinâmica da cadeia produtiva do biodiesel na Bahia, é apresentada a abordagem nos modelos dos fatores estruturantes aplicados à cadeia produtiva do biodiesel (FE-Capbio), um instrumento que privilegia as características básicas e os desdobramentos específicos do mercado de biodiesel e de óleos vegetais.

## METODOLOGIA

Para compreender as influências sobre a competitividade da cadeia produtiva do biodiesel na Bahia, esta pesquisa utilizou os fatores estrutu-

rantes aplicados à cadeia produtiva do biodiesel, propostos por Silva (2015) (Figura 1). Este modelo desdobra-se em cinco fatores: i) fatores institucionais e legais; ii) fatores econômicos e estruturais; iii) fatores tecnológicos e de inovação; iv) fatores empresariais; e v) fatores agrossocioambientais. Este trabalho analisou especificamente o fator institucional e legal, com foco nas políticas públicas.



**Figura 1**  
Fatores estruturantes aplicados à cadeia produtiva do biodiesel (FE-Capbio)

Fonte: Porter (1993), Ferraz, Kupfer e Haguenaer (1995), Van Duren e outros (1991). Elaboração própria.

O modelo de análise foi elaborado em três etapas. Na primeira, foi realizado um levantamento bibliográfico que permitiu compreender e caracterizar o biodiesel, a agricultura familiar e o modelo de competitividade. Na segunda, foram selecionados os fatores e os elementos temáticos correspondentes ao fator institucional e legal. Por fim, na terceira, foram avaliados os impactos gerados pelos subelementos temáticos e sua contribuição para o efeito agregado no desempenho dos fatores de competitividade.

Nesta pesquisa foram entrevistadas, em profundidade, 40 pessoas ligadas à cadeia do biodiesel, como pesquisadores, profissionais das usinas de biodiesel, das cooperativas, agricultores familiares e integrantes de órgãos governa-



mentais de fomento agrícola e assistência técnica. O material caracterizou-se como qualitativo e descritivo (YIN, 2005).

Em seguida, utilizando-se o método de amostragem intencional, foram realizadas coletas de dados primários através da aplicação de 28 questionários para agentes especialistas em biodiesel nas regiões do Baixo Sul (produção de palma) e Irecê (produção de mamona), no estado da Bahia, com o intuito de verificar os fatores de competitividade de cada um dos FE-Capbio.

Foram atribuídas avaliações entre muito desfavorável e muito favorável para as perguntas elaboradas de acordo com fatores estruturantes selecionados para a pesquisa. Neste questionário também foram abertas linhas em branco para comentários em cada pergunta.

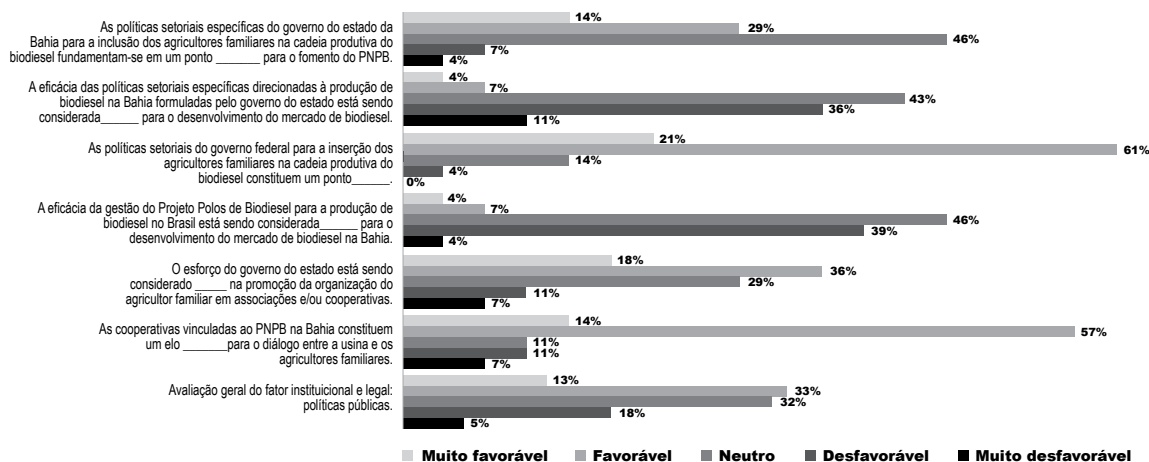
Os dados obtidos foram triangulados para possibilitar a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do fenômeno estudado. Desta maneira, as entrevistas foram analisadas em conjunto com as notas das observações feitas em campo e com as respostas dos questionários estruturados.

Para cada elemento temático do FE-Capbio foram atribuídos os subelementos temáticos mais pertinentes para o estudo de caso. Os principais

pontos discutidos foram: as políticas setoriais específicas do governo da Bahia para a inclusão dos agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel; a eficácia das políticas setoriais específicas direcionadas à produção de biodiesel na Bahia formuladas pelo governo do estado; as políticas setoriais do governo federal para a inserção dos agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel; a eficácia da gestão do Projeto Polos de Biodiesel para a produção de biodiesel no Brasil; o esforço do governo do estado na promoção da organização do agricultor familiar em associações e/ou cooperativas; e o diálogo das cooperativas vinculadas ao PNPB na Bahia com as usinas e os agricultores familiares.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados dos questionários aplicados aos agentes especialistas da cadeia do biodiesel com relação aos elementos temáticos do fator institucional e legal, com foco nas políticas públicas, são apresentados na Figura 2, seguindo-se uma discussão das percepções dos entrevistados e uma revisão bibliográfica.



**Figura 2**  
Avaliação dos fatores institucionais e legais, com foco nas políticas públicas, de acordo com a percepção dos agentes especialistas em biodiesel

Fonte: Silva (2015).

Os resultados da compilação dos dados investigados com relação ao desenho e às políticas públicas para o fomento do biodiesel no Brasil e na Bahia ficaram no patamar moderado, representando uma avaliação geral de 46% como favorável/muito favorável. Ficou evidente que a maioria dos respondentes optou pela neutralidade porque desconhece as políticas públicas desenvolvidas e as que estão sendo implementadas. Isso

foi confirmado com as entrevistas, nas quais foi perguntado quais eram as políticas em andamento na região (Irecê e Valença). As respostas revelaram, quase unanimemente, o desconhecimento até do nome do programa/projeto em execução. A maioria disse que era projeto de biodiesel e nada mais. Esse quadro também ficou evidenciado no trabalho de Fernandes (2013) em relação às políticas públicas para a inserção dos agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel, no qual foi observado que os entrevistados desconheciam questões relacionadas ao marco regulatório.

Com relação à importância e ao fomento das políticas setoriais do governo federal para a inserção dos agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel, os agentes especialistas avaliaram a situação como bastante favorável, representando 82% do total. Isso pode ser reflexo do fato de que qualquer iniciativa que traga melhorias ao nível de vida dos agricultores familiares é vista como favorável. Porém, neste elemento temático, ficou constatado que as políticas setoriais específicas do governo da Bahia para inclusão social são vistas com neutralidade (46%) e com moderado ponto favorável/muito favorável (43%). Agora, as políticas setoriais do governo federal para a inserção dos agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel receberam avaliação bastante favorável/muito favorável (82%). Porém, na visão dos agentes especialistas, a eficácia de todas as políticas públicas está deixando a desejar, com índice geral de 47% (desfavorável/

muito desfavorável) para as políticas públicas da Bahia e 43% (desfavorável/muito desfavorável) para as do governo federal, em especial para o Projeto Polos de Biodiesel.

**Os resultados da compilação dos dados investigados com relação ao desenho e às políticas públicas para o fomento do biodiesel no Brasil e na Bahia ficaram no patamar moderado**

Dois pontos foram observados como positivos pelos agentes especialistas: eles acham que o governo do estado vem se esforçando na tentativa de organizar os agricultores familiares em sistema de cooperativas e

também acreditam que as cooperativas constituem um importante elo no diálogo entre a usina e os agricultores familiares.

Algumas políticas públicas para fomento na Bahia dão sustentação ao programa de biodiesel, entre elas o Programa de Bioenergia da Bahia (BahiaBio), o Programa Estadual de Agroenergia Familiar, o BioSustentável, o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (Desenvolve) e o Plano Plurianual de Administração Pública Estadual (PPA). Na esfera federal, o Projeto Polos de Biodiesel foi de fundamental importância.

Na pesquisa de campo, o ex-coordenador do projeto de biodiesel do estado destacou dois momentos: antes de 2006, com o governo passado, e depois, no governo atual. Antes de 2006, havia o programa Probiodiesel, cujo foco era a questão energética atrelada à inclusão social. Nesse período foram construídas as quatro usinas da Bahia e havia seis cartas consultas para implantação de usinas no estado.

Com a mudança de governo, ocorreu uma ruptura de paradigma, e o foco passou a ser a agricultura familiar, deixando a questão energética em segundo plano. Foram elaborados dois programas, encabeçados por duas secretarias distintas, e, na prática, nunca existiu um modelo de governança em rede. Os programas são o BioSustentável (voltado para a agricultura familiar) e o BahiaBio (com foco na agroenergia empresarial). Observou-se na en-

trevista que o governo mudou as regras do jogo, criando um arcabouço legal pelo qual as usinas tinham que alterar a matriz de produção para utilizar exclusivamente matérias-primas oriundas da agricultura familiar. Com isso, as empresas relacionadas às cartas consultas desistiram dos projetos, e das que estavam operando no estado, somente uma sobreviveu, a da Petrobras, em Candeias. As outras não conseguiram manter a produção devido a constantes quebras de contratos pelos agricultores e/ou cooperativas, falta de regularidade de fornecimento das matérias-primas e outros entraves. Assim, as usinas perderam o SCS e, com isso, não puderam mais participar dos leilões de biodiesel promovidos pela ANP.

Em um estudo minucioso, Silva et al. (2014) observou que o modelo do PNPB apresenta uma distorção no que tange às políticas públicas, e que o estado da Bahia precisa rever todos os seus programas para o setor agroenergético. Segundo o autor, as propostas formuladas pelas diversas áreas do governo estadual não demonstram um ciclo de políticas públicas envolvidas e deixam claro que o estado não está realizando seu planejamento adequadamente, haja vista que os programas estão totalmente desarticulados em relação ao Plano Plurianual de Administração Pública Estadual (PPA).

Após a instituição do PNPB, com o estímulo às políticas públicas para a inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel, as empresas Comanche, em Simões Filho, e Brasil Ecodiesel, em Iraquara, por intermédio de cooperativas, iniciaram a mobilização dos agricultores para produzir mamona, na região de Irecê, e palma, na região de Valença. Os entrevistados observaram uma boa articulação do governo com as usinas e cooperativas, nesse período, para fomentar as políticas públicas e organizar os agricultores familiares em sistemas cooperados, a fim de formatar os contratos de compra e venda das oleaginosas.

No período de 2007 a 2009, as usinas Brasil Ecodiesel e Comanche entraram em falência. Os entrevistados relataram que a Comanche chegou

a distribuir sementes, mas não fez assistência técnica, não entregou sacarias, não honrou contratos com técnicos agrícolas e não compareceu na comercialização. Na sequência dos fatos, apareceu como salvação do biodiesel na Bahia a usina da Petrobras em Candeias (PBIO). Já a Brasil Ecodiesel sofreu uma mudança no quadro de acionistas e passou a pertencer ao Grupo Vanguarda Agro, do ramo do agronegócio de grãos e fibras.

Segundo os entrevistados, a partir de meados de 2009, começaram novamente as discussões com os agricultores familiares, por meio das cooperativas credenciadas pelo MDA e governos. A PBIO fez contratos com cooperativas para adquirir matérias-primas nas regiões de Valença e Irecê. Segundo as informações dos técnicos agrícolas contratados na época pelas cooperativas para prestar assistência técnica, o único serviço executado na região de Valença foi o cadastramento dos agricultores familiares. Devido a alguns problemas de execução e pelas dificuldades para a obtenção de mais informações, não foi possível detectar porque o programa travou logo no início da sua execução. Nas entrevistas, constatou-se que as usinas interromperam os repasses financeiros para as cooperativas, e os técnicos agrícolas que trabalharam na época, tanto na região de Valença quanto na de Irecê, ficaram sem receber os seus vencimentos, sendo que muitos ainda sofrem com pendências trabalhistas.

Alguns entrevistados relataram que uma das cooperativas cadastradas da região de Irecê ficou com uma pendência financeira de cerca de R\$ 10 milhões junto à usina PBIO, de Candeias. Isso aconteceu porque a usina antecipava os recursos financeiros às cooperativas, e elas tinham que entregar, no prazo estipulado no contrato, as matérias-primas. No final, a usina teve prejuízo, os agricultores familiares não tiveram assistência técnica, os técnicos agrícolas não receberam seus vencimentos, e o governo do estado não priorizou nenhuma das suas políticas públicas.

Para resolver parte da situação, a PBIO fez um contrato de assistência técnica com a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), mas, segundo os entrevistados, o trabalho não foi executado porque a empresa estadual passa por problemas estruturais e de gestão corporativa.

Foi observado nas entrevistas que, atualmente, a usina de Iraquara adquire soja de agricultores familiares das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país. Na sua unidade de produção, a empresa também utiliza soja oriunda do oeste da Bahia, mas não tem nenhum contrato com as cooperativas contactadas nesta pesquisa. Os entrevistados disseram que desconhecem qualquer negócio da usina com agricultores familiares na Bahia e que a empresa não presta nenhuma assistência técnica no estado. A PBIO está tentando retornar à região de Valença, após quatro a cinco anos sem nenhuma assistência técnica ou qualquer outro apoio, por meio de contratos de parceria com duas cooperativas da região de Valença (Contrata e Coofava). Segundo depoimentos dos entrevistados, na primeira atuação da PBIO na região, foram feitos acordos e contratos com quatro cooperativas, para fornecimento de 800 toneladas de óleo de palma, mas somente a Coofava conseguiu entregar 36 toneladas de óleo de palma.

Nas entrevistas<sup>1</sup>, os representantes das cooperativas da região de Valença se disseram preocupados com a lista de exigências da PBIO. O grande problema é que, pelos contratos já firmados, as cooperativas terão que viabilizar a entrega do óleo bruto da palma, em vez dos cachos de coco, como ocorria no passado. Além disso, o índice de acidez tem que ser entre 3% e 7%, considerado muito baixo para a região, que registra

índice acima de 8%. Foi relatado que a PBIO quer implementar um sistema de bonificação e penalidade: para acidez até 3%, haverá bônus, e acima de 7%, penalidade. Por fim, nenhuma co-

operativa pesquisada tem sistema de esmagamento e nem laboratório para verificar a qualidade do óleo vegetal produzido.

Na região de Irecê, a mesma usina não tem contratos com as cooperativas,

que fazem a sua própria assistência técnica com ajuda da Bio-óleo, que tem planta industrial de esmagamento de óleos vegetais em Feira de Santana e ponto de compra de oleaginosas em Irecê. Atualmente, a PBIO detém 50% da Bio-óleo, que presta assistência técnica para 680 agricultores familiares da região de Irecê, especificamente nos municípios de Presidente Dutra, Morro do Chapéu, Ourulândia, Itaetê e Nova Redenção. A PBIO está entregando sementes, preparando o solo e fazendo aquisições de oleaginosas dos agricultores cadastrados no MDA, para a obtenção do Selo Combustível Social, e também de qualquer agricultor ou cooperativa que dispuser de matéria-prima, para venda para a sua coligada Bio-óleo.

A grande discussão se dá em relação ao número de agricultores atendidos pela PBIO para obtenção do Selo Combustível Social. Na Bahia, a usina não consegue atingir os 30% de aquisições obrigatórias de matérias-primas oriundas da agricultura familiar, mesmo levando em consideração o fator aplicado, que multiplica por três o volume de compras da agricultura familiar. Foi observado também que a PBIO não está atendendo os municípios que detêm as maiores produções de mamona na Bahia, entre eles Canarana, Cafarnaum e Lapão.

É preciso entender que um dos passos mais importantes para que uma política pública alcance seus objetivos é o estabelecimento de uma relação de conhecimento e confiança entre os atores envolvidos. Para que essa relação se concretize

<sup>1</sup> Informações fornecidas por representantes de cooperativas da região de Valença, em entrevistas realizadas entre maio e julho de 2014.

é preciso transparência e que ela seja construída por meio de informações confiáveis. Isto não ocorre na Bahia, segundo a percepção dos entrevistados. Eles entendem que os órgãos públicos não estão colocando em prática as políticas públicas desenvolvidas para fomentar a produção de oleaginosas. Entre esses órgãos, eles citam a Secretaria de Agricultura do Estado da Bahia (Seagri), a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Cepplac), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA).

Na esfera estadual, foi muito comentada pelos entrevistados a ineficiência da Rede Baiana de Biocombustíveis (RBB), que, segundo eles, tem atuado de forma desordenada nesses últimos anos, sendo lembrada apenas nos textos acadêmicos. Percebe-se que não existe, na prática, um modelo de governança para o projeto de biodiesel no estado. Cada secretaria trabalha isoladamente com os seus pseudoprogramas, sem uma rede de governança para que as ações projetadas sejam desenvolvidas de maneira global.

Na esfera federal, foi destacada pelos entrevistados a decadência do Projeto Polos de Biodiesel, que não existe mais na prática e apenas é citado nas propagandas do PNPB. Não há mais grupos e articuladores, inclusive no estado da Bahia. A execução deste projeto ficou sob responsabilidade de duas organizações não governamentais: Obra Kolping do Brasil, na Região Nordeste, e Plural Cooperativa, nas regiões Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Norte (BRASIL, 2008).

Essas organizações atuavam em conjunto com outros atores, com o propósito de dar suporte para a criação dos polos e de seus núcleos de produção (NPs). O objetivo era a criação de grupos de trabalho para organizar e articular a base produtiva de oleaginosas dos agricultores na cadeia produtiva do biodiesel. Segundo um ex-articulador do Projeto Polos na Bahia, apesar do esforço para mobilizar os agricultores familiares e convencê-los a aderir ao PNPB, a ação do governo foi frustrada porque

houve dificuldade para recuperar a confiança dos agricultores em relação ao governo e à assistência técnica prestada. Enfim, o Projeto Polos não conseguiu estabelecer um plano estratégico que levasse à criação de um ambiente favorável para a produção de oleaginosas, principalmente palma e mamona. A soja nem entrou em cogitação porque a Bahia não tem produção proveniente de agricultores familiares.

Esse ponto foi observado no trabalho de Fernandes (2013), com relação ao descontentamento dos agricultores familiares locais e ao desinteresse por parte das instituições governamentais, principalmente as de fomento à agricultura, no âmbito estadual e federal. Esse desinteresse fragilizou o desenvolvimento e contribuiu para o declínio dos polos, uma vez que nenhuma política pública foi colocada em prática para a real inserção dos agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel, deixando-os à mercê do jogo de interesses das cooperativas, das empresas produtoras de biodiesel e dos intermediários. Essas instituições limitaram-se a participar da fase de discussões sobre a implementação dos núcleos de produção em cada polo de biodiesel, não se envolvendo com a operacionalização quando os núcleos foram constituídos. Segundo um ex-articulador do projeto na Bahia, a falta de gestão territorial e de planejamento foi crucial para que não fossem atingidas as metas iniciais, e os benefícios gerados pela atividade produtiva, tanto sociais quanto econômicos, foram irrelevantes.

Os entrevistados reconheceram a atuação e o empenho das cooperativas como agentes de mobilização dos agricultores familiares e apoio às ações desenvolvidas. A atuação foi considerada bastante favorável, com índice geral de 71% (favorável + muito favorável). Porém, a gestão e a forma como as cooperativas estão atuando no estado não atendem a um padrão administrativo com ênfase no cooperativismo, tendo como base a total responsabilidade de seus cooperados. A contribuição para o capital da cooperativa deveria ser equitativa, e o controle desse capital deveria ser democrático.

co. Segundo Kreutz (2004), o processo ideal seria através de uma eleição, em assembleia geral, do conselho de administração e do conselho fiscal, que têm funções e atribuições especificadas em estatuto social constituído pela cooperativa, que determina a duração e renovação dos mandatos.

O que foi observado na pesquisa de campo é que a maioria das cooperativas, pela sua própria lógica de existência no Nordeste do Brasil, sofre as dificuldades de um processo histórico-cultural de dominações de forças políticas oriundo da colonização. Esse aspecto é ressaltado nos trabalhos de Almada e outros (2011), nos quais o processo histórico mostra-se como fator de grande influência no estabelecimento das políticas agrícolas, gerando dificuldades na formação de cooperativas. Segundo o trabalho de Drouvot, Drouvot e Perluss (2010), a população do Nordeste tem dificuldade de entender o espírito cooperativo por falta de consciência coletiva. A imagem das cooperativas é muito negativa porque os produtores não têm credibilidade. As influências políticas e a corrupção têm desviado essas organizações das suas reais finalidades. A situação é bem diferente nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, onde a imigração europeia, principalmente italiana e alemã, trouxe uma tradição bastante forte e enraizada do movimento cooperativo.

As entrevistas revelaram que o modo de gestão da maioria das cooperativas se configura na ideia do “falso dono”. Isso quer dizer que, no conselho administrativo, um dos cooperados ocupa o cargo de presidente e se coloca como líder, tomando decisões sem a aprovação dos conselhos. Na prática, esse cooperado assume o poder, mas não tem experiência de gestão e, quase sempre, integra a liderança política na região. Com o tempo, acaba acessando livremente o caixa da cooperativa, manipula o conselho fiscal, que é inoperante, e passa

dominar toda a estrutura da cooperativa, estabelecendo os rumos da organização. Com isso, surgem irregularidades no patrimônio e descaracterização do verdadeiro propósito da cooperativa, que deveria

ter uma gestão democrática. Além disso, muitas instituições ligadas aos governos, sindicatos e organizações não governamentais (ONGs) atuam no processo de criação da cooperativa e acabam dominando a gestão e descaracterizando o próprio

princípio do cooperativismo. A pesquisa comprovou esse fato constatando que a maioria das cooperativas nas regiões estudadas está ligada a algum partido político ou associação de classe.

Percebeu-se que os gestores das cooperativas conhecem parcialmente a existência da Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo e do Conselho Estadual de Cooperativismo, criado em 2009 pela Lei nº 11.362/2009 (BAHIA, 2009). O objetivo desta política é: i) incentivar a atividade cooperativista e contribuir para o seu desenvolvimento no estado; ii) fomentar e apoiar a constituição, a consolidação e a expansão de cooperativas, iii) estimular a captação e a disponibilização de recursos financeiros destinados a apoiar ações desta política; e iv) apoiar técnica e operacionalmente o cooperativismo no estado, promovendo as parcerias necessárias ao seu desenvolvimento (BAHIA, 2009).

Apesar da existência dessa política há mais de cinco anos, a pesquisa revelou que as práticas cooperativas e associativas não são disseminadas nas regiões. Atualmente, nas regiões pesquisadas, as cooperativas participam apenas do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do governo federal. O PAA foi instituído pela Lei 10.696/2003 e, no seu Artigo 19, propicia a aquisição de alimentos de agricultores familiares, com isenção de licitação, a preços compatíveis com os praticados nos mercados regionais. O programa é desenvolvido com recursos dos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à

**Percebeu-se que os gestores das cooperativas conhecem parcialmente a existência da Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo e do Conselho Estadual de Cooperativismo, criado em 2009 pela Lei nº 11.362/2009 (BAHIA, 2009)**

Fome (MDS) e Desenvolvimento Agrário (MDA). Os produtos são destinados a ações de alimentação por entidades da rede socioassistencial (BRASIL, 2003).

Além da coordenação das políticas públicas no estado, o sucesso de qualquer programa energético depende da boa articulação entre o setor público e o privado. Pode-se afirmar que os poderes públicos – federal, estadual e municipais – não estão integrados com o setor privado e com a sociedade nas políticas de apoio à produção de oleaginosas na Bahia. Contudo, os entrevistados relataram que a maioria dos atores envolvidos na cadeia produtiva do biodiesel desconfia da participação política nos programas e/ou projetos, por conta da incompetência, corrupção e falta de continuidade nos compromissos.

De modo geral, não existe, nas regiões pesquisadas, uma “cultura” de acesso dos interessados às políticas públicas, muito menos de implementação e continuidade, por parte dos setores público e privado. Segundo os entrevistados da região de Irecê, nunca houve de fato um entrosamento dos governos municipais acerca das suas contribuições para o PNPB na Bahia. Além disso, o conjunto de ações federais e estaduais deveria se interconectar em vários aspectos estritamente locais.

Do ponto de vista das ações de promoção do PNPB, notou-se que há alguns desencontros entre as iniciativas de apoio no nível federal e estadual. No âmbito federal, as estratégias foram focadas em políticas de polos de biodiesel. Foi relatado pelos entrevistados que as estratégias de desenvolvimento da base produtiva não continham ações transversais, como políticas de educação, saúde e alimentação, fundamentais para seu sucesso. Os entrevistados também observaram que as políticas estaduais atuam de forma dispersa, sem foco pre-determinado, o que dificulta as ações transversais ligadas à promoção dos programas e projetos.

No geral, todas as políticas públicas não terão sentido se os setores público e privado não definirem o significado e a representatividade do biodiesel na matriz energética baiana e brasileira.

**A principal implicação deste estudo foi observar a competitividade da cadeia de biodiesel após a entrada do PNPB no estado da Bahia e como estão sendo constituídos os sistemas de produção no contexto das políticas públicas existentes**

**AÇÕES ESTRATÉGICAS E PROPOSIÇÕES**

Com base nos objetivos inicialmente propostos por este estudo e nos resultados alcançados, torna-se oportuno apresentar reflexões para uma possível orientação para todos os elos da cadeia. A intenção é contribuir para a formulação de novas alternativas de gestão empresarial e governamental, bem como para novas políticas públicas de desenvolvimento agroindustrial do biodiesel na Bahia.

Nesse contexto, as ações estratégicas e proposições sugeridas para melhorar a competitividade da cadeia produtiva do biodiesel da Bahia estão descritas no Quadro 1 a seguir, definidas de acordo com os pontos dos elementos temáticos representativos no FE-Capbio.

As estratégias aqui apresentadas têm caráter estruturante, e sua viabilidade está condicionada tão somente à capacidade da interlocução do governo da Bahia com todas as instituições e associações de classes envolvidas na referida cadeia.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A principal implicação deste estudo foi observar a competitividade da cadeia de biodiesel após a entrada do PNPB no estado da Bahia e como estão sendo constituídos os sistemas de produção no contexto das políticas públicas existentes. Fazem parte deste processo a contribuição e a construção do fortalecimento das bases de competitividade das regiões em estudo.

Pontos dos elementos temáticos	Ações estratégicas	Proposições
Políticas públicas	Estruturar um programa integrado para culturas energéticas e alimentícias.	Criar um projeto macro de estruturação de cadeias produtivas para as culturas energéticas e alimentícias e um programa de revitalização das oleaginosas específicas de grande relevância social, tais como palma e mamona.
	Estruturar um programa de integração para o fomento do biodiesel com as diversas secretarias.	Agenda de articulação entre os programas específicos de cada secretaria para a idealização de um projeto integrador para produção de biodiesel e aumento de outras culturas. Monitoramento do desempenho dos instrumentos de política de cada secretaria, considerando critérios de alocação e de impactos efetivos de acordo com o que foi planejado.
	Fortalecer a integração dos programas do setor público com as das usinas de biodiesel e demais representações de classes.	Agenda de trabalho e articulação com a Petrobras para estabelecer um mapa de possibilidades e um plano de desenvolvimento da cadeia produtiva do biodiesel, tendo como referências os seguintes programas: Programa de Estruturação Produtiva, da PBIO; Programa Cuidar, da Petrobras (coleta e beneficiamento de óleo e gordura residuais (OGR)); e Programa de Apoio ao Cooperativismo, entre outros. Transformar as usinas da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e do Instituto Federal da Bahia (IFBA) em prestadoras de serviços, produzindo biodiesel pelo sistema de troca. Dessa forma, as usinas, em parceria com cooperativas de OGRs, passam a entregar matéria-prima para que seja transformada em biodiesel para o consumo próprio das universidades e para eventos e projetos culturais, como Festival de Verão, Carnaval de Salvador, entre outros.
	Revitalizar a Rede Baiana de Biocombustíveis (RBB).	Redefinir um novo grupo público-privado de acompanhamento e uma nova metodologia para a rede, com capacidade de ser uma interlocutora na atração de investimentos e de articulação com o setor público-privado.
	Articular as ações da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) com os órgãos públicos para atendimento de assistência técnica.	Explorar a ANATER, suas sinergias com o PNPB e sua capacidade para potencializar a relação alimento X energia. Ordenar, regularizar e fomentar a assistência técnica pública do estado, com o apoio da nova agência, em sintonia com as entidades privadas prestadoras deste serviço no estado. Quantificar e qualificar as regras de assistência técnica, bem como melhorar a qualidade e a abrangência desta assistência, em sintonia com a Lei Estadual de Assistência Técnica e com a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar (PEATER) do estado da Bahia.
	Criar um conselho de desenvolvimento industrial do negócio de bioenergia.	Extinguir a comissão executiva e o grupo gestor do Programa Estadual de Bioenergia (BahiaBio) e criar um conselho de desenvolvimento industrial do negócio de bioenergia, com um grupo público-privado com experiência profissional e não somente política. Desenvolvimento de uma política industrial específica no estado da Bahia para o biodiesel e etanol.
	Incluir na câmara setorial de oleaginosas do estado, o termo "biodiesel".	Sintonizar a câmara setorial do estado com a federal, criando a Câmara Setorial de Oleaginosas e Biodiesel, cujo foco será acompanhar as ações desenvolvidas pelo estado para as diversas culturas oleaginosas e para o fomento do biodiesel. Reuniões sistemáticas, no âmbito da câmara setorial, para articulação dos elos, objetivando melhorar a previsibilidade das diferentes demandas.
	Revisar o PPA do governo em sintonia com os programas de bioenergia existentes.	Grupo de trabalho de inteligência do PPA com secretarias envolvidas, para que não utilizem termos de programa inexistente e que de fato possam retratar a realidade regional e local nas rubricas.
	Fomentar e fortalecer o Programa de Produção Sustentável do Óleo de Palma para o estado da Bahia.	Programa de apoio financeiro e técnico para os agricultores plantarem palma, por um período de três anos, no mínimo, e cinco anos, no máximo. Criar um tipo de subsídio financeiro ambiental para fomentar o aumento de oleaginosas perenes, de acordo com tamanho da área e a possibilidade de sequestro de carbono.

**Quadro 1**  
Ações estratégicas e proposições para o fomento da cadeia produtiva do biodiesel, com foco nas políticas públicas

Fonte: Elaboração própria.

Para tanto, buscou-se entender os fatores institucionais e de políticas públicas no contexto do PNPB na Bahia; identificar os atores-chave envolvidos na organização no PNPB/Bahia; levantar e discutir os fatores de competitividade, de acordo com

os instrumentos analíticos previamente identificados; e comparar elementos teóricos e práticos que induzam a possíveis ações e propostas para viabilização da produção de oleaginosas destinadas ao PNPB pelos agricultores familiares, bem como



sugestões de melhorias nos fatores institucionais e de políticas públicas.

No tocante à existência de políticas públicas que apoiem o desenvolvimento das atividades produtivas do biodiesel, foi observado que, nas regiões pesquisadas, não existe uma “cultura” de acesso às políticas públicas criadas e que estas são desconhecidas do público. Além disso, muitas dessas políticas não foram implementadas ou estão desarticuladas com o PPA, gerando desconfiança e descrença em todos os atores da cadeia produtiva.

Verificou-se que o desenvolvimento de ações conjuntas entre as secretarias não é prioridade nas ações dos diversos programas no estado.

Outros aspectos que impactam negativamente a competitividade deste segmento são a descontinuidade de programas voltados à agroenergia de governos passados; a fragilidade do Projeto Polos nas diversas regiões do estado; a incompetência no fomento a novas cooperativas, bem como a incapacidade de gerenciamento dos cooperados e a forte presença do movimento sindical e político; o desmantelamento dos serviços de assistência e extensão rural no estado; e a falta de planejamento das instituições na execução das políticas públicas e na alocação dos recursos públicos.

Por outro lado, observou-se também uma diversidade de organizações e instituições que, de forma direta ou indireta, têm contribuído de diferentes maneiras para o fortalecimento e a competitividade da cadeia produtiva do biodiesel, mas de forma isolada.

A problemática da pesquisa reside na ideia de que os fatores institucionais e de políticas públicas do PNPB e os mecanismos que o programa introduz são insuficientes para que se estabeleçam alterações substantivas para melhorar a competitividade na cadeia produtiva do biodiesel no Nordeste, em especial no estado da Bahia.

**É preciso uma reformatação do marco regulatório para o biodiesel, sobretudo, analisando-se as questões pertinentes à região nordestina, além da criação de uma rede de cooperação institucional**

Vale ressaltar que não basta a existência de marco regulatório e de políticas públicas para o fomento da produção agrícola. É preciso uma reformatação do marco regulatório para o biodiesel, sobretudo, analisando-se as questões pertinentes à região nordestina, além da criação de uma rede de cooperação institucional (assistência técnica, insumos de produção, pesquisa e desenvolvimento, capacitação e comercialização) ligada direta ou indiretamente à agricultura familiar, de modo que possa contribuir para a competitividade da cadeia do biodiesel.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. *Dados estatísticos mensais*. 2015. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=69299&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&1463088727091>>. Acesso em: 15 jun 2015.
- ALMADA, S. R. et al. Desafios para a formação de cooperativas agrícolas na cadeia de suprimento de biodiesel no Estado do Ceará. *REUNA*, Belo Horizonte, v. 16, n. 4, p. 13-26, out./dez. 2011.
- BAHIA. Lei nº 11.362, de 26 de janeiro de 2009. Institui a Política Estadual de Apoio ao Cooperativismo e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, v. 93, n. 19.902, 27 jan. 2009. Disponível em: <<http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/231135/lei-11362-09>>. Acesso em: 20 set. 2013.
- BALANÇO ENERGÉTICO NACIONAL 2014: ano base 2013. Rio de Janeiro: EPE, 2014. 288 p.
- BOLETIM MENSAL DOS COMBUSTÍVEIS RENOVÁVEIS. Brasília: MME, n. 88, maio 2015.
- BRASIL. Lei nº 10.696 de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 jul. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004. Dispõe sobre os coeficientes de redução das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes na produção e na comercialização de biodiesel, sobre os termos e as condições para a utilização das alíquotas diferenciadas, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 7 dez. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5297.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5297.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.033 de 24 de setembro de 2014. Dispõe sobre a adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado com o consumidor final; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 8.723, de 28 de outubro de 1993; revoga dispositivos da Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 set. 2014. Disponível em: <[http://http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/leis/2014/lei%2013.033%20-%202014.xml?fn=document-frameset.htm?f=templates\\$3.0](http://http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/leis/2014/lei%2013.033%20-%202014.xml?fn=document-frameset.htm?f=templates$3.0)>. Acesso em: 15 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Descrição do Projeto Polos de Biodiesel*. Brasília: MDA, 2008. Disponível em: <[http://portal.mda.gov.br/dotlrn/clubs/redestematicasdeater/biodiesel/contents/photoflow-view/content-view?object\\_id=895358](http://portal.mda.gov.br/dotlrn/clubs/redestematicasdeater/biodiesel/contents/photoflow-view/content-view?object_id=895358)>. Acesso em: 12 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. *Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: inclusão social e desenvolvimento territorial*. Brasília: MDA, 2011. 46 p.

CARNEIRO, R. F. A implantação da cadeia de produção de biodiesel no estado da Bahia – uma análise do período 2003-2005 e perspectivas para 2006. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v.15, n. 2-3, p. 265-275, set./dez. 2005.

CORREIA, James. Precisamos de mais negócios entre a Bahia e Portugal. *Revista País Econômico*, Setúbal, PT, n. 121, p. 26-27, out. 2012. Entrevista concedida a Jorge Alegria. Disponível em: <<http://www.sde.ba.gov.br/vs-arquivos/HtmlEditor/file/PAIS%20ECONOMICO%20121%20%281%29.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

COUTO, V. A. et al. Viabilidade do biodiesel de dendê para a agricultura familiar. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 16, n. 1, p. 107-118, jun. 2006.

DROUVOT, C.; DROUVOT, H.; PERLUSS, P. A coherent agro-energy policy to faster social inclusion for peasant families: the role of Petrobras on the João Câmara and Ceará- Mirim sites (Brazil). In: EUROPEAN INTERNATIONAL FARMING SYSTEMS ASSOCIATION, 9., 2010, Viena. *Anais...* Viena: IFA, 2010. p. 10-24.

FERNANDES, F. M. *Competitividade da produção de mamona destinada ao biodiesel: o caso do núcleo de produção de oleaginosas de Serra do Ramalho (BA)*. 2013. 152 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, Faculdade de Tecnologia SENAI CIMATEC, Salvador, 2013.

FERRAZ, J. C.; KUPFER, D.; HAGUENAUER, L. *Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *O biodiesel e sua contribuição ao desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.alice.cnptia.embrapa.br/handle/doc/872451>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Biodiesel no Brasil: desafios das políticas públicas para a dinamização da produção*. Brasília: IPEA, mar. 2012. (Comunicados do IPEA, 137).

INSTITUTO EUVALDO LODI (Bahia). *Política industrial da Bahia: estratégias e proposições*. Salvador: FIEB, 2011.

KREUTZ, I. T. *Cooperativismo passo a passo*. 7. ed. Goiania: OCG, 2004.

LEARNED, E. P. et al. *Business policy: text and cases*. Illinois: Irwin, 1969.

LEITE, J. G. D. B. et al. Biodiesel policy for family farms in Brazil: one-size-fits-all?. *Environmental Science & Policy*, [S.l.], v. 27, n. 3, p. 195-205, Mar. 2013.

MILLER, D.; DESS, G. *Strategic management*. 2nd ed. New York: McGraw Hill, 1996.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. *The strategy process: concepts, contexts and cases*. 2nd ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1991.

PORTER, M. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

RUA, M. G. *Políticas Públicas*. Florianópolis: UFSC, 2009.

SCHNAARS, S. P. *Marketing strategy: a customer-driven approach*. New York: Free Press, 1991.

SILVA, M. S. *Biodiesel, inclusão social e competitividade: diagnóstico, estratégias e proposições para a cadeia produtiva no estado da Bahia*. 2015. 339 f. Tese (Doutorado em Energia e Ambiente)-Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

SILVA, M. S. et al. Biodiesel e políticas públicas: uma análise crítica do PNPB e das políticas do setor agro-energético no Estado da Bahia. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 16, n. 30, dez. 2014.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 16, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

VAN DUREN, E.; MARTIN, L.; WESTGREN, R. Assessing the competitiveness of Canada's agrifood industry. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, [S.l.], v. 39, v. 4, p. 727-739, dez. 1991.

YIN, R. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. São Paulo: Bookman, 2005.

Artigo recebido em 15 de fevereiro de 2016  
e aprovado em 8 de março de 2016.

# Rômulo Almeida e o planejamento econômico diante do enigma

*Marcial Saavedra Castro\**

*Lina Maria Brandão de Aras\*\**

\* Mestre em História Social e doutorando em História Social pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). marcialhumberto@hotmail.com

\*\* Doutora em História Social pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em História pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora da Universidade Federal da Bahia (UFBA). laras@ufba.br

## Resumo

O presente artigo aborda o planejamento econômico na Bahia implantado pelo economista Rômulo Almeida a partir da Comissão de Planejamento Econômico (CPE). Analisa-se de forma específica o governo de Antonio Balbino e de Juracy Magalhães, tendo como centro de gravitação a própria CPE, o Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial (Fundagro) e o Plano de Desenvolvimento da Bahia (Plandeb). Utilizaram-se pesquisa bibliográfica e fontes oficiais referentes ao período histórico estudado. Como recurso metodológico foi usada a história oral. Conclui-se que o planejamento na Bahia coordenado por Rômulo Almeida teve a possibilidade de implantar projetos, mas não foi capaz de remover as raízes do atraso nem a mentalidade clientelista e patrimonialista inerente à elite baiana, e, menos ainda, conciliar linguagem técnica com linguagem política.

**Palavras-chave:** Rômulo Almeida. Planejamento econômico. História da Bahia.

## Abstract

*The research revolves around the issue of the economic plan in the state of Bahia, Brazil. The plan was implanted by the economist Rômulo Almeida through the Commission of Economic Planning (Comissão de Planejamento Econômico – CPE). It is analyzed specifically the economic plan implanted in the state of Bahia in the government of Antonio Balbino and also Juracy Magalhães, having as a focus the the Commission of Economic Planning (CPE) itself, The Agricultural Development Fund (Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia – FUNDAGRO) and The Development Plan of the State of Bahia (Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia - PLANDEB). It was used official source and bibliographic research regarding the period studied. As methodological resources it was used the oral history. In the research it was observed that the economic plan in the state of Bahia, which was coordinated by Rômulo Almeida, had the possibility to materialize important projects, but it was not able to remove the roots of the strings that hold the states' economy back, not even the patrimonialist mentality inherent to the upper classes of the state of Bahia and even less council the technical language with political language.*

**Keywords:** Rômulo Almeida. Economic planning. History of Bahia state.

## INTRODUÇÃO

A retração econômica no estado da Bahia, na metade do século XX, adquiriu contornos de preocupação no âmbito da elite política baiana, a qual, dotada de refinada eloquência e sofisticada linguagem, transformou essa suscetibilidade em frases de efeito, locuções pomposas ou, circunstancialmente, em expressões de esmero, mitigadoras de uma existência adversa. Era mister delegar responsabilidades diante do evidente ostracismo da economia local e, na impossibilidade de nominar diretamente sujeitos ou lideranças, encontrou-se no simbolismo fenomenológico, desconhecido e misterioso, a causa da evidente timidez econômica do estado.

Como corolário desse esforço patenteava-se o eufemismo denominado “enigma baiano”, memorável frase atribuída a Octavio Mangabeira<sup>1</sup> “[...] o que chamei o enigma baiano: por que razão a Bahia, cujas qualidades e riquezas, em geral, tão celebradas, se mantinha, todavia, em condições de progresso indiscutivelmente inferior” (MANGABEIRA, 1951, p. 6). Deste modo, a década dos 40 do século XX concluía-se com um epitáfio, escrito por forças alheias e estranhas, que sentenciavam o presente e o futuro da Bahia à decadência, não havendo, para tanto, políticas públicas nem políticos habilitados a desafiá-las.

O “enigma” mereceu diversas abordagens na tentativa de decodificá-lo e equacioná-lo, principalmente no que diz respeito à posição da Bahia em relação aos outros estados da federação, especificamente os do centro-sul. Porém, não bastavam adjetivos ou recursos literários para argumentar em favor das evidências históricas e palpáveis da estagnação econômica. Era necessário explicar convincentemente o fenômeno em questão a partir de uma realidade concreta e objetiva.

Ao discorrer sobre o tema, Aguiar, no seu trabalho *Notas Sobre o Enigma Baiano* (1977), apontava como fator de estagnação a instabilidade da economia, que era primária, reflexa e dependente, endógena e exogenamente. Citava também o desgaste do intercâmbio comercial interno com a política cambial vigente e a escassa capacidade de poupança e estímulo aos investimentos, agravando a tendência estrutural de deterioração da relação de preços dos produtos exportados para os outros estados e das mercadorias deles importadas.

Tavares (1966), por seu lado, registrava uma visível diferenciação entre os avanços obtidos pela região em diversas áreas da dinâmica urbana. Sua observação recaía sobre os sistemas de transporte e de energia, a balança comercial externa, a receita tributária, o crescimento demográfico e o desenvolvimento urbano da capital, contrastando sensivelmente com os registros do final do século XIX, quando tudo levava ao “[...] prognóstico de que a velha província manteria destacada posição no evoluir da indústria no país [...]” (TAVARES, 1966, p. 3). A partir de dados censitários entre os anos de 1920 e 1940, complementados em fontes diversas, este mesmo autor registrava a estagnação nas indústrias fumageira e têxtil, tão importantes e promissoras no início do século, e constatava com preocupação “[...] o desaparecimento do leque de empresas manufactureiras que se abria multicolorido de esperanças naqueles primeiros anos da República” (TAVARES, 1966, p. 4).

Almeida (1977, p. 42), em trabalho comparativo entre os censos de 1920 e 1940, faz um esforço para racionalizar e, conseqüentemente, quantificar esse “enigma”. Nesse estudo, constata que a participação da Bahia no total da indústria nacional, apurada no Censo 1920, em capital aplicado (3,5%), força motriz (4,0%), operários (5,7%) e produção (2,8%), caiu no Censo 1940 para, respectivamente, 1,9%; 2,3%; 3,0%; e 1,3 %.

Tanto o trabalho de Tavares quanto o de Almeida apontavam para evidências incontestáveis com relação ao descompasso da economia local, a qual,

<sup>1</sup> Otavio Mangabeira (1886-1960) foi governador da Bahia, eleito pela União Democrática Nacional – UDN, para o período de abril de 1947 até janeiro de 1951, foi também membro da Academia Brasileira de Letras.

em pleno contexto de pós-guerra, demonstrava que “[...] estamos para advertir não propriamente uma involução, mas antes a verificação de que as empresas manufatureiras criadas não cresceram em virtude do sistema econômico baiano, estruturalmente agrário-mercantil [...]” (TAVARES, 1966, p. 5). Acrescia-se à sua análise o inevitável paralelo com as regiões do sul e seu pujante desenvolvimento, pontuando, entre as razões para este descompasso:

[...] o ritmo fraco de capitalização devido à decadência política da Bahia na república, efeito e novamente causa, as dificuldades de transportes e a carência de energia, que, para vencê-las, não encontravam recursos na economia colonial baiana, as quais terão sido também causa de outra carência, a quase nula imigração. (ALMEIDA, 1977, p. 72).

Por outra parte, os esforços destinados à industrialização sofriam dupla resistência, de caráter externo e interno, considerando:

A questão mais grave no capítulo da industrialização é que as iniciativas encontravam dupla repulsa: da economia internacional dominante e da economia da província, uma economia de exportação de produtos primários, uma economia ainda movimentada pelas relações de trabalho escravo e semi-escravo. [...] Além disso, a própria economia de exportação rejeitava a industrialização com a mesma eficiência de quem sabe impossível o enxerto de pessegueiro em bananeira. (TAVARES, 1982, p. 37).

Ainda segundo Tavares (1982, p. 37), a possibilidade de orientar os recursos para uma economia de base industrial se perdia nas colheitas destinadas ao exterior, esperando delas o maior benefício em menor tempo. Em vez de um capital sadio, a economia de exportação gerava o capital usurário. Responsabilizava-se a falta de interesse dos ricos comerciantes da terra nos empreendimentos da produção, posto que eles “[...] não tinham tirocínio industrial e, com isso, o espírito de iniciativa e indústria, tão vivo e tenaz na história ainda recen-

te da Bahia, havia de desencorajar-se e evadir-se [...] enquanto a indústria evoluía noutras partes [...]” (ALMEIDA, 1977, p. 43-44).

Por sua parte, Mariani (1977, p. 62-64), em discurso apresentado na Escola Superior de Guerra no final dos anos 1950, situava a decadência econômica no século XIX com o início da crise do açúcar e as consequências no comércio exterior, tudo isso agravado com o fim da escravidão. Adicionava que a revolução de 1930, chamada por ele de “madrasta”, interrompeu o processo de recuperação derivada da cultura do cacau, adotando uma política cambial desfavorável à Bahia, a qual acabou representando uma perfeita espoliação dos recursos do estado.

Ainda no contexto dos anos 1930, no governo do interventor Juracy Magalhães, foram criados o Instituto Baiano do Fumo e o Instituto de Cacau da Bahia, com o intuito de organizar esses dois importantes produtos da economia e tentar estabelecer uma cooperação entre os produtores locais. Tentava-se sair, desta forma, da estupefação dos homens públicos diante do inquietante descompasso econômico, pois o sul do país havia iniciado um processo dinâmico de industrialização, e o estado da Bahia continuava predominantemente agro-exportador.

Na tentativa de superar as limitações manifestas no âmbito econômico estadual e reverter dita realidade, tomaram-se algumas iniciativas e foram feitas algumas análises. Assim, na década de 1940, o próprio governador Mangabeira delegou a Ignácio Tosta Filho a realização de estudos da realidade econômica do estado, resultando, em 1948, na elaboração do Plano de Ação Econômica para o Estado da Bahia, que sugeria alternativas e estabelecia pautas mínimas para o enfrentamento da situação.

Entretanto, Guimarães aponta que Tosta Filho já havia realizado programa semelhante durante o primeiro governo de Vargas. Além desta primeira formulação, o autor cita outras duas iniciativas implementadas no estado, antes do Governo Balbino, e que merecem destaque – uma realizou-se em

1945, e a outra, nos anos de 1952 e 1953 –, ressaltando que o precedente das iniciativas planejadoras do estado da década de 1930 resultou na

[...] criação de um sistema de órgãos de fomento, hoje infelizmente já envelhecidos, e de que resultou a criação do I.F.E.B., hoje Banco do Estado, e um estudo que o mesmo economista principiou, mas que sequer chegou a levar à realização, de um programa no mesmo sentido, durante o governo Otavio Mangabeira. (GUIMARÃES, 1966, p. 32).

Ambas representaram as bases para estudos mais refinados e um volume documental apreciável, embora não se consubstanciaram em uma política sistemática para enfrentar o paradoxo baiano. Destaque-se que as ditas referências tiveram a participação indireta de Rômulo Almeida, resultando, além de estudos sistemáticos e análises mais criteriosas, em importantes contatos e conversas informais com a elite econômica do estado, pois, como afirma Guimarães, nesses esforços anteriores,

[...] esteve ligado o realizador do atual sistema: uma, em 1945, a pedido do então Secretário de Viação Helenauro Sampaio, de que nasceu um memorando de Rômulo Almeida sobre o assunto; a segunda, em 1952 e 1953, constituiu-se numa série de conversas informais entre Rômulo Almeida, o banqueiro e financista Clemente Mariani e o então Reitor Edgard Santos, com o objetivo de auxiliar o então Governador Regis Pacheco – antecedente que deu condições melhores aos entendimentos posteriores com o reitor, de quem o esforço renovador usufruiu precioso apoio para a criação do atual sistema. (GUIMARÃES, 1966, p. 32).

Na década de 1950, a Bahia foi contemplada com duas importantes iniciativas, representando estimulantes argumentos para o processo de germinação industrial – a construção da Usina Hidroelétrica de Paulo Alfonso e a exploração do petróleo na Refinaria Landulpho Alves–Mataripe (RLAM) –, traduzidas, ambas, em pilares básicos para a pro-

dução de energia elétrica e óleos combustíveis. Em paralelo, destacava-se a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), instituição importante para o financiamento de projetos destinados ao desenvolvimento da região.

A estagnação econômica manifestada de 1920 a 1950, que descortinou sérias aflições no núcleo político e econômico, sinalizava sua fase de ruptura, prometendo mudar o circunscrito horizonte agro-exportador. Essa mudança, porém, não demandava só propriedade de terras nem mão de obra escrava, prerrogativas tão caras à sociedade baiana, mas sim uma nova linguagem e mentalidade que requirava o planejamento racional dos recursos, plataforma proposta pelo então candidato a governador da Bahia Antonio Balbino para o quadriênio administrativo 1955-1959.

## O GOVERNO BALBINO E O PLANEJAMENTO ECONÔMICO: O DILEMA ESTADUAL

Em 1954, as eleições na Bahia para governo do estado consagraram Antonio Balbino<sup>2</sup> – eleito pelo Partido Social Democrático (PSD) –, que havia transitado na área federal como ministro de Getúlio Vargas, “[...] tinha conhecimento (se não acreditava neles) dos novos métodos de administração racionalizada que se empregava na área nacional [...]” (GUIMARÃES, 1966, p. 29-30) e se dispunha a aplicá-los no seu governo. Pretendia-se, assim, incorporar a Bahia às engrenagens do racionalismo administrativo federal. Todavia, esse apelo refletia de maneira superficial e simplista “[...] o confronto entre o projeto nacionalista, estatizante e populista preconizado pelo presidente e pelo PTB e os interesses [...] de uma burguesia defensora de um modelo de desenvolvimento liberal e associado ao capital estrangeiro [...]” (DANTAS NETO, 1996, p. 2).

<sup>2</sup> Antonio Balbino de Carvalho Filho (1912-1992) foi governador da Bahia entre 1955 e 1959, ministro de Educação e Saúde no governo de Getúlio Vargas, ministro dos Negócios da Indústria e Comércio no governo de João Goulart e senador da República.

Antonio Balbino elegeu-se com o empenho de restituir a moralidade administrativa e diligenciar a modernização econômica do estado. No seu discurso de posse, deixou expressa sua intenção de corrigir “as deformações” destinadas à recuperação da eficiência da administração pública, para minorar a tendência à improvisação e à falta de coordenação no Executivo. Sua exposição explicitava referências ao fenômeno que tanto preocupava as elites do período – “o enigma baiano” – e propunha enfrentar fatores considerados negativos, entre os quais se incluíam:

[...] a resistência da inércia, o negativismo sistemático, a frouxidão diante das dificuldades, a soléncia dos métodos, o burocratismo, a bacharelise, o verbalismo retórico e vazio, os vícios de uma formação de sentido acadêmico pouco afeita à observação, à ciência, às realidades econômicas, aos problemas técnicos, e seduzida por atrativos ornamentais de convivência social e mundana. (BAHIA, 1955).

O governador eleito, depois de realizar um levantamento “das condições da crise”, pretendia “separar o que está vivo do que está morto”. Essas primeiras intenções complementavam-se com a convocação das “forças vivas da Bahia” para essa nova empresa, as quais incluíam um amplo leque de representantes da sociedade local, com um novo espírito que continha a otimista tarefa de

[...] programar o desenvolvimento econômico da Bahia, assistir, coordenar, estimular as forças sadias que se afirmam, na medida extrema das suas possibilidades, promovendo desta forma, o enriquecimento coletivo pela utilização dos recursos disponíveis. (BAHIA, 1955).

O novo governador convidou Rômulo Almeida para a elaboração de um estudo sobre a realidade econômica baiana e, a partir desse diagnóstico,

propor ações para o seu enfrentamento via planejamento econômico. A escolha desse economista agregaria valor à sua administração, pois estava respaldada no seu prestígio em nível federal. Rômulo Almeida havia participado da assessoria econômica do segundo Governo Vargas e contribuído na implantação da Petrobras, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

**A promoção do desenvolvimento econômico foi sistematizada em três documentos, elaborados em circunstâncias e momentos diversos, entre os anos de 1955 e 1961, sob o amparo da Comissão de Planejamento Econômico (CPE)**

A promoção do desenvolvimento econômico foi sistematizada em três documentos, elaborados em circunstâncias e momentos diversos, entre os anos de 1955 e 1961, sob o amparo da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), extrapolando, portanto, o quadriênio administrativo de Antonio Balbino e prosseguindo no governo do seu sucessor, Juracy Magalhães. O primeiro documento ficou conhecido como as pastas rosa; o segundo foi o Programa de Recuperação Econômica; e o terceiro, o Plano de Desenvolvimento da Bahia (Plandeb).

As pastas rosa foram o resultado de um trabalho realizado, no interregno entre a confirmação da vitória de Balbino nas urnas e o início do seu governo, por uma equipe dirigida por Rômulo Almeida, a qual se debruçou em amplos estudos sobre a realidade do estado, materializando esse empenho num documento de caráter histórico intitulado *Contribuições Preliminares para Planejamento*.<sup>3</sup> Conhecido também como as pastas rosa<sup>4</sup>, esse trabalho representava uma série de estudos e monografias inéditos, elaborados entre 1954 e 1955, destinados a apresentar uma análise sobre a economia baiana e propor políticas públicas nesse sentido.

<sup>3</sup> Nome oficial dado às pastas rosa.

<sup>4</sup> A denominação pastas rosa resultou da adjetivação dada pelo jornal A Tarde, periódico que se transformou em porta-voz dos grupos opositores ao Governo Balbino e à sua política de incentivos. Elas representam importante documento contendo os primeiros estudos elaborados no estado visando à implementação de um planejamento administrativo e econômico voltado a alavancar o desenvolvimento do estado da Bahia durante esse governo.

Composto de três volumes, subdivididos em nove capítulos, com diversos temas de ordem econômica, além de um apêndice, o documento objetivava estabelecer diretrizes para o novo governo. Nesses itens se tratava de questões relativas ao planejamento de áreas que contemplavam o sistema de transportes, comunicações, energia, agricultura e abastecimento, indústria e comércio, finanças, administração pública e pesquisa.

O grupo composto para a elaboração desse diagnóstico contava com técnicos baianos e do Rio de Janeiro, que atuavam em diversas instituições, entre os quais se encontrava o próprio coordenador dos trabalhos, Rômulo Almeida (ALMEIDA, 1955). Entre os baianos que participaram desse esforço estavam Álvaro de Oliveira Bahia (CNI); Carlos Sales (IBGE); Oldegar Vieira (assistente do reitor Edgar Santos); Solange Barbosa (UB); Zélia Almeida (IBGE); e Miguel Calmon. O estado do Rio de Janeiro contribuiu com representantes do BNDE; da Escola Brasileira de Administração Pública (FGV); e do BNB/Etene. Além destes, o trabalho contou também com a participação de membros do Ministério da Agricultura; da Sumoc; do Banco do Brasil; da CNI; do Instituto Nacional de Tecnologia (INT); do Senai, entre outros órgãos.

Nas páginas da apresentação, Rômulo Almeida explicita que o documento em questão era uma “tomada de consciência” da problemática que envolvia o desenvolvimento da Bahia. Pretendia-se analisar sua real situação, assim como elaborar soluções para o governo. Destacava-se a participação institucional do governo federal e de outras entidades que se dispuseram a colaborar nessa primeira fase, tais como:

[...] o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, a Confederação Nacional de Indústria, a Fundação Getúlio Vargas, O ministério da Agricultura, a SUMOC, o Banco

do Nordeste do Brasil, o Banco do Brasil, o IBGE, a Comissão Nacional de Alimentação, o Instituto Nacional de Tecnologia, [...] outros centros técnicos ofereceram com boa vontade colaboração e se dispõem a ampliá-la. (ALMEIDA, 1955, p. 2).

Ciente do ineditismo do trabalho, Almeida atribui especial reconhecimento aos esforços pretéritos de planejamento estadual, os quais remontavam aos anos de

1952-1953 e contaram com a valiosa participação de Miguel Calmon, Clemente Mariani e do reitor da Universidade Federal da Bahia, Edgar Santos, estruturando um centro de pesquisas econômicas aplicadas no estado. Três décadas mais tarde, o responsável e coordenador do documento reescreveu o seu prefácio, tomando a liberdade de analisá-lo criticamente e ressaltando que esse processo germinal teve início em “[...] novembro de 1954, quando estava claro o resultado do pleito para Governador [...]” (ALMEIDA, 1988), e, diante do imperativo que as circunstâncias impunham, “[...] ir substituindo as velhas bases patriarcais de sustentação política por [...] uma conscientização das elites políticas em torno de objetivos de desenvolvimento” (ALMEIDA, 1988).

Devia-se, portanto, preparar um vasto material que serviria como subsídio para o governador e sua administração, além de potencializar o pouco tempo disponível antes da posse

[...] para um levantamento das informações e da problemática, bem como para a formulação de propostas preliminares. [...] Outras seriam hipóteses de trabalho para o sistema de planejamento e implantar, inclusive a própria concepção deste. [...] Os trabalhos ora publicados eram em preliminar levantamento do “estado das artes”, no variado campo da problemática baiana, um exercício coletivo de aportar e confluir informações e ideias, uma primeiras tentativa de coordená-las num sistema. (ALMEIDA, 1982).



Prevalecia o incômodo de associar o planejamento com um governo de caráter imperativo e pouco afeito ao convívio democrático. Assim sendo, as recomendações objetivavam “[...] que o trabalho de planejamento não fosse nem um instrumento centralizador nem muito menos um privilégio das elites técnicas e políticas. Ele deveria ser realizado com a participação de todos os níveis da administração e de todos os setores e classes sociais” (ALMEIDA, 1982). Com relação às organizações e aos traços que notabilizavam esses estudos, constava que “[...] a CPE teria o papel de coordenar o planejamento e a ação pioneira do Estado e o relacionamento com os órgãos federais, contando com o Departamento de Planejamento e de Projetos e um sistema subsidiário nas secretarias e em diversos setores sociais [...]” (ALMEIDA, 1982).

As linhas gerais do estudo para o planejamento do desenvolvimento do estado da Bahia, em número de 17, sintetizam-se a seguir:

- I. Prosseguir o Estado o planejamento, ou promovê-lo com a elaboração da União e de missões de assistência técnica, e [...] das três esferas oficiais e da iniciativa privada [...].
- II. Organizar-se o Estado, administrativa e financeiramente, para que sejam mais eficientes os seus dispêndios e, assim, sua participação no processo de desenvolvimento [...].
- III. Ajustar ou aperfeiçoar o Estado, suas leis e instituições, no sentido de estimular iniciativas e aplicações de capitais particulares [...].
- IV. Organizar a colaboração técnica e financeira com os municípios e com entidades privadas, [...] devendo, quando necessário à realização deste, suprir, parcial ou totalmente, as deficiências da iniciativa particular ou publica local [...].
- V. Ao tempo em que se instala um mecanismo de assistência geral [...] procurando “ajudar a quem ajuda” [...], deve o Estado concentrar o máximo de recursos em empreendimentos e atividades e em locais ou linhas geográficas que resultem em maior produtividade para a economia conjunta do Estado [...]. No sentido desta diretriz, deve-se orientar o programa de regionalização dos serviços da administração estadual.
- VI. Nas linhas da diretriz anterior [...] a prioridade não é a de orientá-los para onde houver mais miséria, mas sim, para onde contribuam para dar maior produtividade aos outros investimentos [...], criando inclusive mais empregos produtivos e reduzindo, potencialmente, o êxodo para pontos tradicionais de atração, como a capital.
- VII. Promover investimentos da União e entidades federais compensatórios do desgaste tradicional no intercâmbio [...].
- VIII. Obter, mediante preparação técnica e política, favorecimento especial no regime cambial [...].
- IX. Capital social – Promover um programa conjunto das três esferas administrativas, com ajuda possível de particulares, para o provimento do capital social necessário à utilização dos recursos naturais [...], obedecendo a prioridade, de acordo com a maior produtividade de cada projeto [...].
- X. Programa de redução das flutuações da economia agrícola ou de suas conseqüências sobre o abastecimento e a economia geral do Estado [...].
- XI. Programa agrícola, tendo em vista o objetivo anterior, propiciando condições gerais para o desenvolvimento da agricultura e do abastecimento [...].
- XII. Programa especial de empreendimentos, na escala estadual ou regional, de organização da economia agrícola e do abastecimento, com a colaboração financeira do Estado, nos termos do item IV.
- XIII. Programa de produção florestal [...] reduzir o desperdício [...] criar reservas de energia e matérias-primas florestais, defesa de recursos de solos e água.

- XIV. Programa material, tendo em vista também reduzir a dependência das flutuações [...] ampliar a produção de minérios, para exportação e para desenvolver indústrias.
- XV. Programa industrial [...]. É um programa fundamental. Para ele concorrem todas as medidas apon-tadas [...] e de uma atitude mais partici-pante do Estado, tendo em vista [...] ajudar a eclosão de um conjunto de indústrias que se completam nas economias externas de produção [...].
- XVI. Assistência e fomento à pequena produção artesanal e doméstica e à produção agrícola para abastecimento próprio ou local [...].
- XVII. Programas de interesse social e cultural direto, que contribuam para o processo de desenvolvimento, segundo programas estudados para este fim [...]. (ALMEIDA, 1982).

Definido o horizonte de atuação, era necessário passar da teoria à prática aplicando os pressupos-tos que objetivavam a modernização da economia do estado. O processo de institucionalização do planejamento econômico teve, a partir desse mo-mento, a figura de Rômulo Almeida como centro gravitacional, empossado, simultaneamente, como secretário da Fazenda e coordenador da CPE.

### **RÔMULO ALMEIDA, A CPE E O LITÍGIO COM O ASSENHOREAMENTO DO ESTADO**

A problemática do planejamento econômico defrontou-se com uma difícil situação, a qual impu-nha ações governamentais resolutas, destinadas a transformar em realidade as intenções de moderni-zação da máquina administrativa e disseminar uma nova mentalidade nos homens públicos, no que tan-ge ao universo da racionalidade operativa do esta-

do. De posse dessas análises sobre o panorama econômico, Antonio Balbino, já como governador, assinou um dos seus primeiros atos administrati-vos criando, pelo Decreto nº 16.261, de 27 de maio de 1955, o Conselho de De-senvolvimento (Condeb) e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), cujos ob-jetivos ficaram expressos no Art. 4º do decreto:

- a. Estudar e promover as me-didas convenientes à estabilidade e desen-volvimento equilibrado do Estado e de áreas econômicas vizinhas, cujos interesses sejam solidários aos da economia baiana, podendo adotar um programa ou plano integrado de desenvolvimento, reunindo medidas de di-versas esferas administrativas e de esfera particular [...].
- b. Estudar e propor, a quem competir, empreen-dimentos específicos que repute de interesse fundamental pelo seu caráter demonstrativo, pioneiro ou pela sua influência sobre outras atividades para o desenvolvimento geral [...].
- c. Promover a colaboração mais estreita entre a administração estadual e a administração federal, as entidades autônomas e as forças da economia privada, tendo em vista acele-rar o processo de desenvolvimento [...].
- d. Promover, diretamente ou através da ação articulada de órgãos ou entidades colabora-doras, a divulgação adequada dos recursos, possibilidades e condições para empreendi-mentos na Bahia, bem como dos seus traba-lhos [...]. (ALMEIDA, 1982)

Institucionalizam-se, assim, os estudos sobre o planejamento da economia, como também a estra-tégia da industrialização para a região, disciplinan-do recursos e qualificando sua conveniente aplica-ção. Desde o ponto de vista da sua organização, a CPE, como instrumento destinado a racionalizar as decisões de política administrativa da Bahia, estava composta da seguinte forma:

1- Um conselho político em que secretários de Estado, Universidade e representantes das categorias patronais e de trabalhadores, além de algumas figuras de notória competência não vinculadas ao Estado, estavam presentes, sob a presidência do governador, que assegurava a vinculação permanente com os centros de decisões e as principais forças sociais.

2- Uma organização técnica – a secretaria da CPE – que, por sua vez, se vinculava à Universidade, sobretudo através do Instituto de Economia e Finanças da Bahia, bem como a secretaria técnica de uma entidade-chave para a promoção do desenvolvimento, criada em março de 1957, a Fundagro – Fundação de Desenvolvimento Agroindustrial. (BRANDÃO, 2001).

A CPE não se restringiu à análise de caráter econômico. Sua abrangência incluía o âmbito acadêmico e político, visto que a comissão “[...] germinou a partir do Instituto de Economia e Finanças da UFBA, que funcionava junto à Faculdade de Ciências Econômicas, onde se fez um inventário sobre a situação econômica do Estado num contexto global” (BRANDÃO, 2001). Paralelamente, o ex-governador Waldir Pires, líder do Governo Balbino na Assembleia Legislativa à época, notabiliza a presença de Rômulo, tanto no governo como nas ações sobre planejamento, considerando que ele

[...] qualificou o governo Balbino de uma forma extraordinária e introduziu a preocupação do planejamento econômico, constituiu equipes que foram sucessores dele, não no grau da responsabilidade do Rômulo [...] ele introduziu isso na metodologia da administração e da política (informação verbal).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Waldir Pires. Baiano, nascido em 21 de outubro de 1926. Em 1955, foi eleito deputado pelo PTB, sendo líder do Governo Balbino na Assembleia Legislativa no período 1955-1959. Governador do estado da Bahia no período 1986-1990, deixou o governo em 1989 para candidatar-se a vice-presidente na chapa de Ulysses Guimarães, pelo PMDB. Atualmente é vereador pela cidade de Salvador, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Entrevista com o autor em 27 de dezembro de 2009.

Além de implantar um sistema de planejamento institucional, pretendia-se entrosar os setores público e privado, além de “[...] comprometer as classes produtoras no esforço de desenvolvimento e planejamento [...]” (GUIMARÃES, 1966, p. 59), visando a uma efetiva modernização econômica do estado. Entretanto, as formulações sobre planejamento estadual, na medida em que iam ganhando contornos de uma decisiva política de governo, foram, nas palavras de Brandão (2001), despertando resistências explícitas e um sentimento de ameaça à cultura e à hierarquia política do estado.

Entre as áreas de fricção originadas por esse novo projeto político estava a dupla função desempenhada por Rômulo Almeida. Ele concentrou, ao mesmo tempo, a Secretaria da Fazenda e a presidência da CPE, o que, somado a seu prestígio no âmbito federal, contribuiu para despertar animosidades entre os secretários inconformados com o papel de coadjuvantes nas políticas relativas às suas áreas de atuação, já que

[...] a CPE, como órgão planejador das atividades do governo, dava-lhe um poder acrescido. Sua situação como Secretário da Fazenda, então cargo que acumulava com a presidência da CPE, deixava em suas mãos uma soma de competências que despertavam ciúmes de colegas de secretariado. (GUIMARÃES, 1966, p. 35).

Nesse ambiente de cizânia, os detratores do planejamento externaram suas posições através do jornal *A Tarde*, vespertino de maior circulação da Bahia, que, em 1º de junho de 1955, veiculou a provocativa manchete *Planejamento ou simulação*. O mesmo jornal, referindo-se à criação dos dois órgãos – Condeb e CPE –, declarava que “[...] o primeiro constituído por figurões da administração – aliás, de acordo com o padrão oficial é possível que não funcione. E o segundo possivelmente não funcionará, por excesso de membros” (PLANEJAMENTO..., 1955, p. 3).

Além dessas suspeitas, o estado tinha que enfrentar as restrições materiais, a desvalorização dos seus produtos essenciais no comércio internacional

e as condições climáticas que limitavam a sua capacidade produtiva. Brandão (2001) relatava que os intentos de planejamento sofreram severas limitações “[...] em função da pobreza de informações e de quadros técnicos, e por outro lado, a míngua de poupança pública a nível estadual”.

A arquitetura funcional da CPE destacou-se, segundo Guimarães (1987, p. 10), pela incorporação de técnicos especialistas em diversas áreas da dinâmica socioeconômica, um novo tipo de

intelectual – o tecnocrata – que não veicula mais os valores liberais clássicos, mas os ligados ao planejamento e à intervenção estatal. Contemplou-se, também, a participação da sociedade e dos seus representantes comunitários, com a finalidade de promover o caráter democrático dessa iniciativa.

Fernando Pedrão, autor de trabalhos e debates destinados ao planejamento, destaca que, com o intuito de congrega as “forças ativas da sociedade”, Almeida criou as denominadas subcomissões para pensar a realidade baiana dentro de um horizonte multidisciplinar, acentuando:

A grande novidade que Rômulo introduziu, [...] foi chamar as subcomissões, era o seguinte, identificou que tinha um certo número de problemas importantes na economia do estado, então ele formava um grupo misto, algum técnico ou técnicos da CPE, alguém de alguma secretaria especializada do governo e representantes do setor privado, quer dizer, empresários e trabalhadores. Na verdade, o piso, o fundamento do planejamento com essas subcomissões era um negócio, quase um *soviet*, um negócio realmente de as pessoas se reunirem para discutir as coisas. (informação verbal).<sup>6</sup>

**Posterior ao estudo das pastas, o Programa de Recuperação Econômica da Bahia, elaborado a partir da institucionalização efetiva da Comissão de Planejamento Econômico (1958), centralizou suas atenções no caráter e no predomínio agrícola da economia local**

Posterior ao estudo das pastas, o Programa de Recuperação Econômica da Bahia, elaborado a partir da institucionalização efetiva da Comissão de Planejamento Econômico (1958), centralizou suas

atenções no caráter e no predomínio agrícola da economia local, criando, para atender as demandas urgentes desse setor, o Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial (Fundagro). Este estabelecia como diretriz básica “[...] permitir e ampliar a colaboração do Estado com pessoas físicas

e jurídicas de direito privado e de direito público, para a realização de projetos que interessem à economia agrícola e ao equilíbrio do abastecimento das diversas áreas do Estado” (COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO, 1958, p. 80).

Além do Fundagro, o programa contemplava, entre suas proposições, um plano energético – com oferta de energia elétrica prioritariamente para a região sul e sudeste do estado –, um plano de transportes e um plano rodoviário, para reestruturar a navegação baiana, os portos do litoral sul do estado e a Estrada de Ferro Nazaré. Nesse mesmo documento explicitavam-se os fatores de retardamento da economia baiana e se fazia referência à monocultura do cultivo do cacau como responsável pela assimetria do estado em relação ao sul do país, propondo uma diversificação da produção como algo

[...] essencial para melhor equilibrar a economia geral, sem prejuízo e até como uma condição de maior produtividade e expansão das exportações para o exterior [...] tendo em vista, não só credenciar melhor nossos produtos pela qualidade, como reduzir fatores de instabilidade no mercado mundial. (COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO, 1958, p. 16).

A evasão de recursos, a variação climática e os humores do mercado internacional de preços constituíam, segundo o programa, uma “[...] verdadeira

<sup>6</sup> Fernando Pedrão. Economista, professor universitário. Entrevista com o autor em 23 de dezembro 2009.

desgraça a constância com que a economia caueira, por falta de convenientes aplicações para seus recursos livres, os transfere para fora da região, notadamente para o sul do país” (COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO, 1958, p. 17). Tudo isso afetava negativamente a economia pelo malogro da indústria local e pela pujança da indústria do vizinho Pernambuco e do sul do território nacional, o que colocava o estado diante do imperativo de atuar como promotor do planejamento e dotá-lo de uma eficiente legislação fiscal incentivadora das inversões produtivas.

Além disso, buscava-se disciplinar os investimentos federais e estaduais e concentrá-los em áreas prioritárias, além de desenvolver um programa de formação e qualificação de mão de obra em sintonia com as demandas econômicas. Implicitamente, o programa se orientava para o desenvolvimento social e o bem-estar da população, que, embora não constasse objetivamente nas suas páginas, era um desdobramento dos pressupostos anteriores. Não obstante, o “[...] progresso social resulta, essencialmente, do aumento dos investimentos para criar empregos produtivos, produzir mais e elevar os salários reais, ou seja, o poder de compra das populações” (COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO, 1958, p. 44).

Entre os projetos de relevância da CPE, o de maior impacto foi o Fundagro, criado no ano de 1956<sup>7</sup> com a finalidade de implantar um conjunto de empresas destinadas a disciplinar de forma abrangente a produção agrícola, desde a seleção das sementes até a distribuição da produção. O modelo escolhido foi o de uma *holding*<sup>8</sup> de empresas orientadas para o desenvolvimento, racionalização e aumento da produtividade dos bens primários, a partir de uma eficiente infraestrutura agrícola e de

abastecimento, de modo a garantir armazenagem, colheita, distribuição e transporte.

Sendo precursor nessa área, o Fundagro não esteve livre da oposição nem da desconfiança dos produtores, acostumados a ver o Estado distante de qualquer interferência nas suas atividades econômicas, “[...] principalmente do setor de abastecimento, onde o Fundagro se fazia mais presente” (GUIMARÃES, 1966, p. 103). Embora cientes da necessidade de reativar sua produção, essencialmente restrita ao horizonte agrícola, eles resistiam em aceitar a ação pública nessa área, o que contrariava os seus privilégios e princípios de administrar seus negócios de forma pessoal e independente.

No momento de enviar o projeto do Fundagro ao Legislativo, essas resistências se limitaram a questões de forma, sem alterar substancialmente a sua essência, resultando na aprovação e dando vida a um dos projetos mais eficazes e representativos do período da CPE. As tramitações no Legislativo baiano foram articuladas pessoalmente pelo líder do governo na Assembleia, o deputado Waldir Pires, cujo relato ilustra o consenso em torno do Fundagro e a maneira como eram conduzidas as negociações com a oposição parlamentar do Governo Balbino.

Então eu adotei o seguinte critério: eu ia muito à CPE, conversava muito com Rômulo, acompanhei muitos debates, como o do Fundagro. A CPE organizava o projeto, o Rômulo conversava com o governador, as coisas finais se estabeleciam, e eu pegava aquele projeto já pronto para ir para a Assembleia, para a decisão de transformá-lo em lei. Eu estudava esse projeto, um pré-conhecimento muito profundo de tudo o que tinha ocorrido, e então eu tinha meu despacho com o governador, como líder da Assembleia. Então, governador, vamos ver o que a seu juízo é aqui inegociável, vamos examinar, e eu saía de lá com essa informações dele: são inegociáveis esse, mais esse etc. E a partir disto eu fazia alguns despachos com ele acompanhando essa evolução, porque eu chegava na As-

<sup>7</sup> O Fundagro foi instituído pela Lei 849, de 19 de outubro de 1956, e regulamentado pelo Decreto-Lei 16.700, de 16 de janeiro de 1957.

<sup>8</sup> Entre as empresas criadas a partir do Fundagro podem-se citar a Casab (armazéns gerais e silos); a Ecosama (mecanização agrícola); a Companhia de Adubos e Materiais Agrícolas da Bahia (Camab); a Companhia Matadouros Frigoríficos S.A. (Mafrisa); a Casemba (sementes e comercialização no atacado); a Companhia de Energia Elétrica da Bahia (Coelba); e a Companhia Industrial de Pesca.

sembleia, reunia o nosso pessoal, passava uma cópia para todos os deputados e dizia: vamos entrar na ordem do dia com esse projeto, vamos acompanhar isso, é uma coisa importante, leiam aí a exposição da mensagem, que a CPE produzia e em seguida dava conhecimento ao nosso pessoal, e então pedia uma conversa à liderança da minoria [...]. Então nós discutíamos o mérito das coisas, e eu dizia para eles: olha, o governo está querendo aprovar [...] com a participação e compreensão de vocês [...], se achar que o projeto é contraditório em tal o qual objetivo, neste ou naquele aspecto da economia baiana, dos interesses baianos, nós discutiremos esse assunto e vamos conversar com o governo, eu me disponho a ser o intermediador [...], seja com o próprio Rômulo, seja com o governador etc. e tal. E assim nós fizemos sempre. (informação verbal).<sup>9</sup>

O Fundagro marcou uma linha divisória na política de organização da economia agrícola e do abastecimento e teve, desde seu início, um caráter prioritário, buscando superar os condicionamentos da economia e as tensões na relação entre governo estadual e federal. Sabendo que essa era uma área sensível, os apelos e vocalizações por um tratamento mais equânime para o estado levaram Antonio Balbino, em 15 de agosto de 1956, um ano após sua posse, a enviar carta ao presidente da República, Juscelino Kubitschek, com o título *Participação da Bahia na Vida Nacional* (BAHIA, 1959), expondo suas inquietações, inclusive com o plano de metas, e descrevendo os embaraços a que estava submetida a realidade econômica da região.

O que me cumpre – como governador do Estado – é mostrar as novas condições críticas que tem ocorrido para a Bahia da política do Governo Federal, sem personalizar responsáveis e mesmo poderes, a partir do período em que assumi os encargos de sua

direção. Devo salientar, se Vossa Excelência me permite os fatores principais: a hesitação e injustiça da política cambial; a falta de suficiente sensibilidade para as necessidades conjunturais de financiamentos, apesar de manifestações favoráveis do Banco do Brasil; e, ultimamente, como terrível impacto, ou reflexos do aumento de vencimentos do pessoal civil e militar da União. Esses fatores negativos, Senhor Presidente, exigem corretivos e é por isso que lhe peço vênica para analisá-los, expondo-os à alta sabedoria de Vossa Excelência e ao seu devotamento à causa do progresso e da melhoria das condições de vida dos brasileiros. (BAHIA, 1959).

Balbino reclamava ainda “[...] compensações financeiras através de financiamento em longo prazo; financiamento por antecipação de receita; aval do governo federal para concessão de empréstimos estrangeiros [...]” e, no seu conjunto, “[...] um programa mínimo do plano de metas no território baiano” (BAHIA, 1959). Acrescentava que a realidade, somada à insensibilidade federal, colocava em perigo a unidade federativa, restando como opção o caminho da autonomia como solução para o bem-estar do seu povo.

[...] esta situação anômala representa uma verdadeira crise da federação e poderá levar – tão dramática se vai tornando – à demissão da própria autonomia por parte de um grande número de Estados que melhor atenderiam aos reclamos materiais do seu povo, no sentido de satisfação às necessidades mínimas de obras e serviços, se passassem a viver sob o estatuto de territórios federais. (BAHIA, 1959).

A intenção de Balbino foi sensibilizar o presidente Juscelino, no sentido de contemplar as demandas estaduais no plano de metas, mas as entrelinhas de sua carta despertaram apreensões não declaradas. A alusão a um possível separatismo do estado capilarizou desconfianças, dado que o documento “[...] dizia, no fundo, que a Bahia estaria

<sup>9</sup> Waldir Pires. Entrevista com o autor em 27 de dezembro de 2009.

melhor se fosse um país independente do que um estado. Isso incomodou Juscelino [...], portanto, a história da criação da Sudene começa com a sublevação da Bahia” (informação verbal).<sup>10</sup>

A progressiva elaboração dos estudos destinados à superação dos impasses na economia teve como ponto culminante a criação do Plano de Desenvolvimento da Bahia (Plandeb), um dos mais completos documentos

sobre o desenvolvimento da economia e da indústria do estado. O plano foi o detonador, parcialmente, das disputas políticas e pessoais de Rômulo tanto com o governo de Juracy Magalhães como com o secretário da Fazenda daquela administração, Aliomar Baleeiro.

## **O PLANDEB COMO DISPOSITIVO PARA AFIANÇAR O PLANEJAMENTO DO ESTADO**

O Plandeb é o resultado da sedimentação de diversas análises e projetos dentro de uma perspectiva mais sistematizada e de caráter global, aproveitando a experiência acumulada no Governo Balbino e a seminal institucionalização do planejamento a partir da CPE e seu horizonte multidisciplinar. Embora iniciado no governo de Antonio Balbino, o plano foi concluído e apresentado no ano de 1959, prevendo sua efetiva operacionalidade no governo posterior de Juracy Magalhães (1960-1963). Propunha um caráter dorsal para o desenvolvimento econômico e social, contendo uma parte introdutória, seguida de 15 capítulos cuidadosamente detalhados para as diversas facetas da economia baiana. Na sua introdução, o plano se apresenta como um trabalho “[...] reunindo o esforço estadual, o federal e uma adicional coordenação de inversões municipais e privadas [...] em perfeita integração com

a Operação Nordeste, tão oportunamente lançada pelo Presidente da República, com adequada visão dos problemas regionais” (COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO, 1958, p. 5).

Entre seus objetivos e finalidades está o de “[...] alcançar melhor utilização dos recursos naturais e humanos da Bahia, criando oportunidades de melhores empregos para a população [...] elevando progressivamente

a renda real [...] ampliar as exportações de produtos agrícolas e minerais” (COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO, 1958, p. 7).

Desse modo, o Plandeb se transforma em um

[...] catálogo de idéias e dificilmente se encontra qualquer coisa importante realizada na Bahia que não esteja ali enfocada ou, pelo menos, pré-equacionada. Creio que houve muito de original e muita coisa que ainda é válida. Essa experiência teve o poder de influenciar pelos menos as ações planificadoras no Estado de Minas Gerais. (BRANDÃO, 2001).

Ainda dentro dessa temática, o Plandeb contemplou preocupações de cunho social que não conformaram prioridades governamentais nos primeiros estudos sobre planejamento estadual. As necessidades das camadas populares se integravam ao programa no sentido de aumentar a oferta em educação e serviços de assistência médico-social orientados para melhorar o padrão de vida desses estratos.

No denominado “sentido nacional”, o plano estabelecia que o modelo baiano se inserisse integralmente no “programa de metas” do governo federal. Essa proposta não estava isenta de críticas, asseverando que o plano federal não imprimia no estado o mesmo ritmo imposto em outras partes da federação, o que deixava a Bahia “[...] relegada para outra época, seja pelas condições políticas já ultrapassadas, seja pela duvidosa doutrina de

<sup>10</sup> Fernando Pedrão. Entrevista com o autor em 23 de dezembro de 2009.

concentrar todos os recursos nacionais no suposto centro dinâmico do país, a fim de que daí se possa irradiar mais tarde o progresso para o resto do país” (COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO, 1958, p. 32).

Adquirem destaque nesse plano a agricultura e a industrialização, evidenciando sua prioridade na conjuntura local. Apesar de os produtos primários já estarem contemplados no Fundagro, com relação ao cacau, o Plandeb ressaltava os momentos favoráveis que os produtores tiveram, mas não souberam transformar numa perspectiva virtuosa, afirmando que “[...] a economia baiana não aproveita das ‘vacas gordas’ do mercado internacional do cacau, embora tenha sofrido penosamente das ‘vacas magras’” (COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO, 1958, p. 47). Destacava-se no texto o conjunto de sistemas destinados a essa finalidade: Fundagro; sistema de pesquisa e fomento; ampliação da fronteira agrícola e mudança da estrutura agrária; e sistema de combate à seca, cuja integração objetivava um favorável horizonte para a economia agrícola do estado.

A estratégia industrial do Plandeb abordava, entre outros aspectos, a promoção estatal para novas indústrias, reequipamento e ampliação para as já existentes, incluindo a tabaqueira e a têxtil. As indústrias petroquímica e siderúrgica mereceram privilegiado destaque nesse plano, como pilares responsáveis pela superação desse nebuloso horizonte econômico, preconizando, positivamente, um vigoroso crescimento econômico e industrial que permitisse romper com o círculo vicioso dos produtos primários.

Além da circunscrita esfera econômica, a educação e a saúde ocuparam lugar condigno nas preocupações da esfera governamental, como áreas que reclamavam prioridade e que não haviam sido contempladas nos planos anteriores. Estas

**Além da circunscrita esfera econômica, a educação e a saúde ocuparam lugar condigno nas preocupações da esfera governamental, como áreas que reclamavam prioridade e que não haviam sido contempladas nos planos anteriores**

duas áreas adquiriram premência no sentido de humanizar o desenvolvimento da Bahia, além de estruturar uma plataforma de resguardo e irradiação do bem comum. Na análise do plano, o ensino

primário “é apenas alarmante” e, considerando que “[...] 50% das salas estão localizadas nas cidades[...]. Daí, 903.588, quase um milhão de crianças, no interior do Estado sem condições de alfabetizar-se” (COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO, 1958, p. 144). A

prioridade educacional representou, durante anos, um elemento meramente decorativo. No que respeita ao ensino médio, o plano detectou uma preocupante demanda de profissionais nesse nível, enfatizando que o pressuposto do governo nesse sentido

[...] é atender a essa demanda através da criação de cursos comerciais, industriais, agrícolas e normais, em vez de ceder à tendência das reivindicações interioranas que sempre querem a criação de novos ginásios nos diferentes municípios, numa ampliação exclusivamente quantitativa de um sistema de ensino secundário que foi concebido e elaborado em termos aristocráticos. (COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO, 1958, p. 145).

O plano, portanto, recomendava para o ensino médio quatro áreas específicas: o ensino secundário humanístico; o ensino técnico profissional; o ensino comercial; e o ensino agrícola. Os esforços e recursos destinados ao ensino superior, orientado para o desenvolvimento da economia agrícola como tarefa prioritária, se concentravam em equipar as duas unidades conhecidas nesse âmbito: a Escola de Veterinária e a Escola Agrônômica de Cruz das Almas.

Outro aspecto observado nesse estudo envolve diretamente o fator humano: a saúde. Numa radiografia sobre a assistência sanitária no interior da Bahia, o documento registrou:



A rede de unidades incumbidas de assistência médico-sanitária no interior abrangia, até o ano passado (refere-se ao ano de 1958), 32 postos construídos pelo Estado, 4 construídos pelos municípios onde estão localizados, 2 em construção a cargo do Estado, 2 funcionando em hospitais, 17 a cargo do SESP e 127 instalados em casas alugadas ao Estado. (COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO, 1958, p. 154).

Para amenizar o problema, previa-se quase uma centena de postos de higiene no interior da Bahia, além da designação de pelo menos um médico para cada município, já que, no ano de 1959, havia 33 municípios baianos sem a presença de um médico para as necessidades de saúde básica. Os estabelecimentos hospitalares se encontravam também dentre as inquietações relacionadas à saúde, pois, “[...] de 45 estabelecimentos existentes no interior, 11 funcionam precariamente, 29 estão fechados e 5 ainda por serem concluídos” (COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO, 1958, p. 154). O saneamento básico, que incluía o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, merecia alusão no diagnóstico sobre a saúde, recomendando tratamento prioritário pela sua importância no “combate às endemias”. Constatava-se ainda que, em

[...] 1959, de 169 sedes municipais baianas, apenas 49 possuíam serviços de abastecimento d’água, e somente 46 eram servidas de rede de esgotos. Na capital, de um total de 90 mil prédios, aproximadamente, apenas 6.500 estão ligados à rede de esgotos (os demais servidos por fossas) e somente 45.000 ligados à rede de abastecimento d’água. (COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO, 1958, p. 155).

As concepções resultantes desse plano objetivavam também harmonizar as preocupações de ordem técnico-administrativa com as demandas da população, relegada sistematicamente ao menoscabo das autoridades, mas vista agora como elemento constitutivo da modernização não só

econômica como também social. Não tinha sentido racionalizar a economia e promover o seu desenvolvimento a partir de pressupostos modernizadores sem se levar em conta o fator humano, beneficiário, em última instância, dessa modernização.

As fricções provocadas pelo plano capilarizaram interesses diversos, expressados em posições recalcitrantes diante dos esforços destinados a superar as práticas clientelistas do estado e o assenhoreamento do patrimônio público. As críticas e ofensivas contra a iniciativa foram adquirindo densidade na voz do jornal *A Tarde*, que, no mês de dezembro de 1960, referindo-se às diversas tentativas feitas no estado no âmbito do planejamento e aos recursos desperdiçados, colocava em questão sua execução alegando que “[...] a Bahia está se cansando de planos que jamais chegam ao fim” (*A Tarde*, 1960, p. 5)<sup>11</sup>.

Outra área de atrito enfrentada pelo Plandeb era com o plano de metas, projeto promovido pelo presidente Juscelino Kubitschek destinado à integração territorial do Brasil, que resultaria mais tarde na criação da Sudene. O plano de metas estava alicerçado inicialmente no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste (GTDN) e diferia substancialmente do Plandeb, pois propunha “[...] um modelo autônomo, visando a repetir, no Nordeste, o desenvolvimento capitalista do Sudeste, o PLANDEB, [...] propunha um modelo de integração ao desenvolvimento do próprio sudeste, [...] para chegar-se ao desenvolvimento sustentável da Bahia” (SPINOLA, 2009, p. 258).

Às tensões oriundas do campo político-administrativo se acresceram as de âmbito pessoal que Rômulo Almeida acumulava com seus desafetos anteriores à sua participação no Governo Balbino. O economista era criticado por sua concentração de poder no governo e pelos embaraços provocados por sua imperícia ao lidar com o ente essencialmente político presente no cotidiano administrativo do estado. Ainda como coordenador da CPE, Al-

<sup>11</sup> *A Tarde*, Salvador, 4 dez. 1960, p. 5.

meida teve suas diferenças com o próprio governador Antonio Balbino. Posteriormente, elas se manifestaram com Juracy Magalhães e o seu partido, a UDN, sucessor de Balbino no governo do estado, e, finalmente, com Aliomar Baleeiro, seu desafeto dos tempos da juventude na Bahia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A diligência depositada nos primeiros anos da existência da CPE projetou positivamente a imagem do seu coordenador, Rômulo Almeida. Os esforços para decodificar o “enigma baiano” traduziram-se em importantes projetos de infraestrutura, que alavancaram qualitativamente a economia da região, congregando técnicos num trabalho multidisciplinar que envolvia o âmbito público e privado, a universidade e a sociedade representativa do estado.

Posteriormente a essa fase manifesta do planejamento econômico estadual, as circunstâncias foram adquirindo óbices cada vez mais irremovíveis. Assim, no interregno entre a elaboração do Plandeb e sua posterior operacionalidade, projetada para a administração de Juracy Magalhães, Rômulo Almeida saiu do Governo Balbino, deixando a Secretaria da Fazenda e a coordenação da CPE. Ele retornou mais tarde aos quadros do governo do estado, mas como secretário sem pasta no governo de Juracy.

Nesse intervalo, que coincide com as eleições para governador, Almeida candidatou-se a vice-governador na chapa de Juracy, perdeu as eleições e, posteriormente, foi convidado para participar como secretário decorativo num governo controlado pela UDN e dirigido pelo próprio Juracy Magalhães, ex-interventor na Bahia e decididamente avesso ao planejamento econômico promovido pelo Estado. Almeida descreve as eventualidades desse cenário eleitoral num documento, sem data, intitulado *Uma Historinha Eleitoral*<sup>12</sup>, no qual expressa que, nesse

pleito, “[...] eu só tinha a imagem de renovação e seriedade, o trabalho feito na CPE – Fundagro. [...] Recursos para a campanha de Vice: zero”.

Aos obstáculos político-institucionais e eleitorais somavam-se os pessoais. Entre os mais intransponíveis, cabe citar a discórdia com Aliomar Baleeiro, político udenista, que já havia tido atritos pessoais com Rômulo desde os tempos da juventude. Essas diferenças se exacerbaram quando Aliomar foi diretor do jornal *O Estado da Bahia* e, posteriormente, no segundo governo de Vargas. No ano de 1959, Baleeiro não conseguiu se eleger pela UDN para deputado federal, e Juracy Magalhães, já eleito governador do estado, convidou-o para exercer o cargo de secretário da Fazenda.

A convivência de Almeida dentro de um governo udenista, desempenhando um cargo de secretário sem pasta e sem caixa forte para alavancar projetos, torna-se cada vez mais insustentável, potencializando as desavenças com Aliomar. A gota d’água desse dissenso entre Aliomar e Rômulo se deu em função de um terreno para as instalações da CPE. Diante da negativa do secretário da Fazenda, Almeida decidiu escrever uma carta a seu adversário, na qual deixa transparecer os limites do convívio declarando que “não aceito continuar no Governo nessas condições”<sup>13</sup>. Adjetivando seu oponente de forma explícita, complementa:

O fato de que venha a me considerar degradado da dignidade de secretário e que seja vencido pelo ‘homem forte’ não impede, entretanto, que encare com frieza esses fatos políticos e, sem embargo de ferido por eles, continue com a mesma cordialidade, mas de fora. (ALMEIDA, 1959).

Em carta endereçada ao governador Juracy Magalhães, em dezembro desse mesmo ano, Almeida oficializava seu pedido de exoneração, arvorando como argumento central as discrepâncias com o secretário da Fazenda. Em resposta datada

<sup>12</sup> ALMEIDA, Rômulo. “Uma Historinha Eleitoral” [(Bilhete de Panamá (II))] s/d. Instituto Rômulo Almeida para Altos Estudos (IRAE).

<sup>13</sup> Carta dirigida a Aliomar Baleeiro, secretário da Fazenda do Governo Juracy Magalhães, Bahia 9/9/1959. Página única. Instituto Rômulo Almeida para Altos Estudos (IRAE).

do dia 13 de janeiro do ano seguinte, o governador responde ao pedido de Almeida “[...] com uma série de comentários que positivam a divergência profunda em que se encontra com o Aliomar” (MAGALHÃES, 1960), argumentando, em favor de ambos, que respeitava “[...] as razões suas, como as do Aliomar, mas não posso prescindir da colaboração de ambos. Nossa terra necessita de sua experiência, do seu tirocínio, do seu renome, do seu patriotismo” (MAGALHÃES, 1960), concluindo sua missiva com um “[...] nego, assim, o pedido que vem formular, convencido de que o passado ainda poderá vencer os embaraços pequenos em favor dos grandes objetivos da administração baiana” (MAGALHÃES, 1960).

O rechaço do Plandeb pelos deputados na Assembleia Legislativa e a saída de Rômulo do Governo Juracy, que, segundo o próprio Rômulo, teve origem nas intrigas ocasionadas por um telegrama que ele enviou ao governador por ocasião da visita do presidente Juscelino ao estado<sup>14</sup>, marcaram o eclipse do processo de modernização administrativa pautado pelas iniciativas de planejamento econômico do estado. As adversidades políticas, tanto locais como nacionais, manifestaram-se de forma concomitante ao aperfeiçoamento e maturidade da linguagem impessoal e das ações concretas do planejamento, transformando-se em obstáculos cuja superação demandava esforços além da capacidade de técnica de Almeida.

Pode-se afirmar, portanto, que o planejamento implantado na Bahia conseguiu, nos seus primeiros anos, matematizar o “enigma”, desvendando-o estatisticamente e dando efetiva corporificação a uma infraestrutura e a um acervo de estudos e análises que ainda persiste na sociedade baiana, mas não conseguiu remover as suas raízes. A ideologia do desenvolvimento e da modernização administrativa não assentou as suas bases no estado, e o planejamento, liderado pela CPE, não ficou isento do

processo de personificação do seu principal protagonista, Rômulo Almeida, nem das interferências de indivíduos e grupos contrários à implantação de uma linguagem moderna, vista como sinônimo de ameaça ao status da sociedade tradicional.

Almeida conhecia e dominava bem a linguagem técnico-administrativa, sabia lidar com os assuntos da máquina do estado e demonstrava habilidade para coordenar e dirigir equipes congregadas a partir de um objetivo comum, mas carecia da sagacidade política para tratar com o humanamente imponderável, com as conspirações partidárias e eleitorais, com as ciladas no interior do poder e, principalmente, com a idiosincrasia da elite baiana. O “enigma”, que tanto desvelos provocou na elite baiana na metade do século passado, ainda ronda como fantasma os indicadores econômicos da dinâmica produtiva estadual.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, M. P. Notas sobre o enigma baiano. *Planejamento*, Salvador, v. 4, n. 5, p. 123-136, out/dez. 1977.
- ALBAN, M. O novo enigma baiano, a questão urbano-regional e a alternativa de uma nova capital. *Revista Desenharia*, Salvador, v. 2, n. 4, p. 83-99, mar. 2006.
- ALMEIDA, R. *Pastas Rosas*: contribuições preliminares para o planejamento. Salvador: [s. n.], 1955. 3 v. Xerocopiado.
- \_\_\_\_\_. *Carta de Rômulo Almeida dirigida a Aliomar Baleeiro*. Salvador, 9 set. 1959, 1 f.
- \_\_\_\_\_. *Uma historinha eleitoral*: bilhete de Panamá II. Salvador, [195-?], 6 f.
- \_\_\_\_\_. Traços da história econômica da Bahia no último século e meio. *Planejamento*, Salvador, v. 5, n. 4, p. 19-54, out/dez. 1977.
- \_\_\_\_\_. *Situação e problemas da Bahia – 1955*: recomendações de medidas ao governo. Salvador: CPE, 1982. Pastas Rosas. Não publicado.
- \_\_\_\_\_. *Rômulo*: voltado para o futuro. Fortaleza: BNB, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Pastas Rosas*. Salvador: CPE, 1988. Prefácio.
- AZEVEDO, J. S. G. *Industrialização e incentivos fiscais na Bahia*: uma tentativa de interpretação histórica. 1975.

<sup>14</sup> Ele “[...] se danou comigo e ocorreu um atrito, uma discussão desagradável, eu terminei renunciando, porque não tinha mais condições” (ALMEIDA, 1986).

- Dissertação (Mestrado) -Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1975.
- BAHIA. Assembleia Legislativa. Sessão Solene de instalação dos Trabalhos Legislativos e posse do Exmo. Governador Antonio Balbino de Carvalho Filho, de 7 de abril de 1955. *Diário da Assembleia Legislativa*, Salvador, 10 abr. 1955.
- BAHIA. Governador (1955-1959: Antonio Balbino). *Carta ao Presidente Juscelino Kubitschek*. Salvador: Assembleia Legislativa, 1959.
- BATISTA, C. M. P. *A intervenção planejada do estado: uma interpretação do caso baiano*. Salvador: SEPLANTEC, 1979.
- BRANDÃO, M. A. Meio século de propostas sobre o planejamento regional da Grande Salvador. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Planejamento na Bahia*. Salvador: SEI, 2001.
- COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO (BA). *Programa de recuperação econômica da Bahia*. Salvador: CPE, 1958.
- DANTAS NETO, P. F. *Espelhos na penumbra: o enigma soteropolitano (1947-1958)*. 1996. Dissertação (Mestrado)-Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Tradição, autocracia e carisma: a política de Antonio Carlos Magalhães na modernização da Bahia (1954-1974)*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006;
- GUIMARÃES, A. *Um sistema para o desenvolvimento: governo baiano e industrialização*. Salvador: UFBA, 1966.
- GUIMARÃES, A. S. A. Estrutura e formação das classes sociais na Bahia. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 1, n. 2, 1987.
- MAGALHÃES, J. *Carta do Governador Juracy Magalhães a Rômulo Almeida*, Salvador, 13 jan. 1960.
- MANGABEIRA, O. *Um período governamental na Bahia*. Salvador: Imprensa Oficial da Bahia, 1951.
- MARIANI, C. Análise do problema econômico baiano. *Planejamento*, Salvador, v. 4, n. 5, out./dez. 1977.
- OLIVEIRA, N. *A outra fase da moeda*. Salvador: Comissão Justiça e Paz, 2000.
- PLANEJAMENTO ou simulação. *A Tarde*, Salvador, 1 jun. 1955, p. 3.
- SANTANA, C. *Intelectuais, planejamento e clientelismo*. Salvador: Contexto e Arte Editorial, 2002.
- SPINOLA, N. D. *A trilha perdida: caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no século XX*. Salvador: UNIFACS, 2009.
- TAVARES, L. H. D. A economia da província da Bahia na 2ª metade do século XIX. *Universitas*, [S.l.], n. 29, p. 31-40, jan/abr. 1982.
- \_\_\_\_\_. *O problema da involução industrial da Bahia*. Salvador: UFBA, 1966.

Artigo recebido em 17 de março de 2016  
e aprovado em 31 de março de 2016.



**Seção 2:  
Interiorização  
produtiva na Bahia:  
experiências**



# Interiorização produtiva e novos vetores de crescimento econômico na Bahia

João Paulo C. Santos\*

Karina Maria das Graças C. Silva\*\*

Simone B. Medeiros Pereira\*\*\*

\* Mestre em Economia e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Coordenador de Contas Regionais e Finanças Públicas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). joaopcs@gmail.com

\*\* Graduada em Ciências Estatísticas pela Escola Superior de Estatística da Bahia (ESEB) e especialista em Gestão de Empresa pelo Centro Interamericano de Desenvolvimento (Cenid). Técnica da equipe de Contas Municipais da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e professora da Universidade Estácio de Sá (Estácio). kmsilva@sei.ba.gov.br

\*\*\* Graduada em Ciência Estatística pela Escola Superior de Estatística da Bahia (ESEB). Técnica responsável pelo Projeto de Contas Municipais da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). simonebmp@sei.ba.gov.br

## Resumo

O crescimento da economia baiana se pautou, em décadas recentes, numa dependência constante e crescente da dinâmica da Região Metropolitana de Salvador. A partir da divulgação da nova série do PIB municipal, que contempla o período de 2010-2013, observa-se que essa região vem perdendo espaço dentro da estrutura do PIB baiano, ainda que essa perda não signifique menor importância e relevância para a Bahia.

Em paralelo, nota-se que outras regiões apresentaram significativos ganhos de participação no PIB baiano, consistindo, dessa forma, em novos vetores do crescimento regional. Esses novos vetores se caracterizam pela maior diversificação espacial da produção, destacando-se atividades associadas ao setor da agropecuária, da indústria e dos serviços. Nesse sentido, tomando-se como referência essa estrutura produtiva da economia baiana, espera-se que, em médio prazo, esses vetores de crescimento se consolidem de forma a contribuir decisivamente para o crescimento econômico da Bahia.

**Palavras-chave:** Produto interno bruto. Crescimento econômico. Regiões. Municípios.

## Abstract

*The economic growth of the baiana economy was based, in recent decades, on constant and growing dependence of the dynamics the Metropolitan Region of Salvador. From the disclosure of the new series of the municipal GDP, which covers the period of 2010-2013, it's observed that this region is losing ground within the Bahian GDP structure, although this loss does not mean less importance and relevance to Bahia.*

*It's observed that other regions demonstrated significant participation gains in Bahia's GDP, consisting thus in new vectors of regional growth. These new vectors are characterized by higher spatial diversification of production, which highlights activities related to the agricultural sector, industry and services. In this sense, taking as reference this productive structure of the Bahian economy, expected that in the mid-term, these growth drivers will be consolidated in order to contribute decisively to the economic growth Bahia.*

**Keywords:** Gross domestic product. Economic growth. Regions. Municipalities.

## INTRODUÇÃO

O crescimento econômico regional implica um processo de expansão, ao longo do tempo, da capacidade produtiva de uma determinada região. Essa expansão pode se dar de forma gradual, seguindo uma lógica de crescimento setorial (agricultura, indústria e serviços) ou focada num único setor. Regiões com atividade econômica centrada essencialmente no setor agrícola apresentam menor dinâmica de crescimento devido às próprias restrições impostas pela atividade. No entanto, os novos padrões de produção agrícola – com aumento da produtividade no campo – têm propiciado que regiões com predominância da agricultura apresentem um nível de desenvolvimento que, em alguns casos, pode inclusive superar o de regiões focadas em outros setores, em particular na matriz industrial.

Já as regiões com primazia da indústria demonstram maior propensão a apresentar um quadro de crescimento econômico mais generalizado e consistente, haja vista as interações desse setor com as demais atividades econômicas (agricultura e serviços). Apesar da maior relevância da indústria, deve-se destacar que esse setor vem passando, ao longo do tempo, por um processo de perda de importância em termos de contribuição para o crescimento econômico local, até mesmo em nível mundial. No que concerne à economia baiana, problemas estruturais relacionados ao alto nível de consumo intermediário da indústria determinaram dinâmica negativa do setor em alguns municípios.

Por fim, o setor de serviços vem apresentando a maior dinâmica contributiva para o desenvolvimento econômico regional, dada a sua inserção em grande parte das economias, favorecendo um contínuo processo de interação entre as atividades econômicas e, conseqüentemente, com o desenvolvimento.

**O crescimento econômico é permeado por um conjunto de vetores dinâmicos que propiciam a expansão de uma região [...] podem citar influência política, disponibilidade de recursos naturais, nível cultural e intelectual da população, e integração com regiões já desenvolvidas**

Partindo das considerações apresentadas acima, o objetivo deste artigo é analisar o crescimento econômico da Bahia tendo como prisma a dinâmica econômica observada nos 417 municípios do estado durante os anos de 2010 a 2013. Particularmente, busca-se identificar quais foram os principais vetores que determinaram a expansão da economia baiana no período. Para tanto, será tomado como referência o conceito de regiões econômicas, observando-se aquelas que apresentaram, nesse período, ganhos de participação no conjunto do produto interno bruto (PIB) da Bahia.

## CRESCIMENTO ECONÔMICO REGIONAL

O crescimento econômico é permeado por um conjunto de vetores dinâmicos que propiciam a expansão de uma região. Esses vetores estão associados a diversos fatores, dentre os quais se podem citar influência política, disponibilidade de recursos naturais, nível cultural e intelectual da população, e integração com regiões já desenvolvidas. Além disso, fatores como investimento, comércio, tecnologia, geografia e instituições atuam de forma a contribuir para o crescimento econômico.

Considerando-se que os elementos citados acima contribuem para o crescimento, uma primeira questão que se coloca é acerca do significado de crescimento econômico. Bortoluzi (2007, p. 77-78) destaca que o evento decorre da “produção e do consumo de bens e serviços”, os quais, segundo o autor, estariam associados “[...] diretamente ao nível de bens e serviços consumidos e, em menor grau, à destruição de fatores não renováveis”. Ele complementa a sua visão ao afirmar que crescimento está também associado “[...] às condições naturais (nas quais se fixa o homem), tais como a terra e os



seus recursos climáticos”. Esses recursos seriam capazes de determinar vantagens comparativas e de criar condições para um maior ou menor desenvolvimento econômico.

Na literatura econômica, diversos modelos foram desenvolvidos com o objetivo de explicar os determinantes do crescimento econômico. Dentre esses modelos é possível destacar aqueles classificados como de crescimento exógeno e de crescimento endógeno. No que se refere aos de crescimento endógeno, podem-se destacar os modelos de Meade e o de Solow<sup>1</sup>.

O ponto de partida do modelo de Meade é a função de produção, definida como a qual estabelece que o produto final da economia variará de acordo com alterações ocorridas nos estoques de trabalho e capital, sendo que estes são avaliados com base nas suas produtividades marginais. Segundo Souza (1999), no modelo de crescimento de Meade, tem-se:

O ritmo do crescimento econômico de uma economia dependerá das hipóteses que se fizer acerca das variáveis envolvidas. Considerando-se nulos o crescimento demográfico e o progresso técnico e os mesmos valores para, o crescimento econômico passará a depender da produtividade marginal do capital e do ritmo de seu crescimento, bem como da propensão a poupar. (SOUZA, 1999, p. 337).

Ainda conforme Souza (1999), o modelo de Meade demonstra que a economia tende a alcançar uma situação de “estado estacionário”, haja vista que, na ocorrência de rendimento de escala decrescente em um dos fatores, possíveis mudanças na produtividade marginal do outro fator não implicariam alterações no produto final. Além disso, o crescimento ocorreria somente com expansão da produtividade marginal do capital, bem como da

propensão a poupar, a qual estabeleceria os elementos essenciais para financiamento da expansão do fator capital.

Além dos fatores capital e trabalho, o modelo considera como variável essencial o crescimento demográfico (N). Tomando-se o conjunto dessas três variáveis, ocorre que, sem progresso técnico e com expansão demográfica nula, o crescimento equilibrado exige que o produto aumente a uma taxa igual ao produto entre a propensão a poupar e a produtividade marginal do capital ( $PmgK = \Delta Y/\Delta K = r$ ). Ou ainda:

Crescimento demográfico positivo e progresso técnico nulo, a economia precisa crescer no mesmo ritmo do crescimento demográfico e da acumulação de capital, para manter o crescimento equilibrado, isto é, sem desemprego ou hiperemprego. (SOUZA, 1999, p. 338).

O modelo de crescimento de Solow também utiliza como ponto de partida a função de produção neoclássica, a qual assume retornos constantes à escala. Conforme Vieira (2009, p.16):

A economia possui apenas um setor que é fechado, cujo produto é um bem homogêneo, ou consumido, ou investido, com a taxa de investimento igual a uma taxa de poupança dada exogenamente. O crescimento da população assim como o crescimento da força de trabalho também são exogenamente determinados e, por simplicidade, constantes.

As bases do modelo consideram o investimento como principal determinante do crescimento e da renda do país e o progresso tecnológico como exógeno. É importante frisar que esse progresso é visualizado a partir do aumento da produtividade do trabalho, que gera ganhos tanto para o processo produtivo quanto para a renda do trabalhador.

Aumentos da renda da economia (trabalhadores e capitalistas) determinam crescimento de poupança e, conseqüentemente, maiores recursos para novos investimentos produtivos. Dentro desse fluxo circular, tem-se a possibilidade de se alcançar

<sup>1</sup> O primeiro modelo de crescimento a ser explicitado foi o de Harrod-Domar. Esse modelo é de inspiração keynesiana e considera três variáveis: a taxa de investimento, a taxa de poupança e a relação produto-capital. Como resultado, o modelo considera a renda permanente e que há necessidade de investir para se manter a demanda efetiva e o nível de investimento.

o que ficou conhecido como *steady state*, que consiste na estabilidade da melhora do padrão de vida médio da economia<sup>2</sup>.

Os modelos de crescimento exógeno pareciam não representar os movimentos pelos quais passavam as economias no final da década de 1970. Por conta disso, surgiu uma nova classe de modelos, classificados como de crescimento endógeno (AK). Essa terminologia decorre do fato de se considerar o fator tecnológico como parte da explicação do crescimento econômico. Em resumo, os modelos de crescimento endógeno não consideram rendimentos decrescentes, como ocorria nos modelos exógenos.

No crescimento endógeno, a variável K equivale à medida de capital que corresponde tanto ao capital físico quanto humano. Acerca da operacionalização dos modelos endógenos, Silva Filho e Carvalho (2001) destacam:

Fatores como inovação tecnológica endógena (que surgem como resultado dos esforços dos agentes produtivos para maximizarem seus lucros), capital humano (ou seja, o estoque de conhecimento dos agentes econômicos) e os arranjos institucionais (incluindo aí a política governamental e a organização da sociedade civil) passam a assumir um papel crucial no crescimento contínuo da renda per capita em qualquer sistema econômico. (SILVA FILHO; CARVALHO, 2001, p. 471).

<sup>2</sup> Dada a característica estática da função de produção adotada no modelo, espera-se que, em longo prazo, não exista espaço para incrementos na tecnologia, determinando uma situação de equilíbrio, a qual é representada pelo *steady state*. No ponto de *steady state*, o estoque de capital per capita fornece o produto que gera poupança e investimento suficientes para que o estoque de capital, o consumo e o produto cresçam à mesma taxa que a população e a oferta de trabalho. Na ausência de progresso técnico, os valores per capita são constantes. O crescimento no estado estacionário se refere, portanto, ao crescimento equilibrado, de forma que não induza a variações nos preços relativos. Em outras palavras, a variação da razão capital/trabalho no modelo conduz a uma variação na produtividade marginal do capital e do trabalho que não proporciona uma alteração nos preços relativos da economia. (VIEIRA, 2003, p. 16).

Com base nessas premissas, o resultado é que o crescimento econômico é contínuo, não sofrendo as limitações apresentadas pelos modelos exógenos. Aqui não se tem um “estado estacionário”, mas sim um processo de contínua expansão, garantida pela inovação tecnológica e pelo capital humano, o qual se propaga ao longo do tempo com base no *learning-by-doing*.

**Em resumo, os modelos de crescimento endógeno não consideram rendimentos decrescentes, como ocorria nos modelos exógenos**

### Vetores territoriais de crescimento econômico na Bahia

Conforme descrito na seção anterior, o processo de crescimento e desenvolvimento econômico regional tem sido, há muito tempo, debatido entre os economistas. Diversas matrizes de pensamento tentaram explicar ou determinar as trajetórias que levam uma determinada região a crescer e se desenvolver economicamente.

Nessa perspectiva, a discussão acerca do crescimento e do desenvolvimento econômico do estado da Bahia aponta que, ao longo do tempo, ocorreu um processo caracterizado pela centralização tanto produtiva (dinâmica centrada em poucos segmentos produtivos) quanto espacial (processos produtivos centralizados, essencialmente, na Região Metropolitana de Salvador (RMS)). Essa dinâmica baiana corresponde àquela descrita por Vieira (2009) ao afirmar:

O desenvolvimento do capitalismo traz consigo, intrinsecamente, a necessidade de concentração e centralização do capital e da força de trabalho no espaço. Esse movimento não é exclusivo das economias periféricas, porém, devido a características próprias, ele tomou grande dimensão nos países subdesenvolvidos, traduzindo-se em enormes disparidades regionais. (VIEIRA, 2009, p. 7).

As disparidades mencionadas na citação acima se referem àquelas visualizadas não apenas entre as regiões brasileiras, mas também entre regiões

de um mesmo estado, como se pode observar na Bahia. O crescimento econômico baiano caracterizou-se, ao longo do tempo, por um vetor centrado na indústria de transformação, basicamente aquela voltada para a produção de bens de consumo intermediário, tendo como principal área produtora a Região Metropolitana de Salvador (RMS). Sobre essa centralidade, a Tabela 1 demonstra que, entre 1999 e 2002, mais de 50% do PIB do estado da Bahia era oriundo da Região Metropolitana de Salvador<sup>3</sup>.

**O crescimento econômico baiano caracterizou-se, ao longo do tempo, por um vetor centrado na indústria de transformação, basicamente aquela voltada para a produção de bens de consumo intermediário, tendo como principal área produtora a Região Metropolitana de Salvador (RMS)**

Os dados do PIB municipal demonstram que, a partir de 2003, passou a ocorrer uma pequena inflexão na estrutura produtiva baiana, sendo que as economias localizadas além da RMS ganharam participação na geração da riqueza do estado. Nesse caso, a questão que se coloca é quais foram os fatores que determinaram o crescimento dessas economias, a ponto de ganharem participação na estrutura do PIB estadual em detrimento daquelas localizadas na principal região econômica da Bahia.

Acerca da expansão de regiões além das tradicionais, Vieira (2009, p. 25) cita o fator externalidades positivas, as quais, segundo o autor, “[...] elevam o nível de produtividade de uma determinada região através dos *spillovers* advindos da proximidade de pessoas e firmas”. Essas externalidades estariam associadas à própria dinâmica gerada pela principal região econômica e pela tomada de decisões relativas à efetivação de investimentos produtivos. Conforme descreve Vieira (2009), tomando como base a Lei de Tobler,

[...] pressupõe-se que microrregiões, bem como municípios, possuam um potencial de influência mútua maior do que as regiões mais abrangentes, como estados e países. Assim, ao estender as análises clássicas de crescimento ao escopo de microrregiões, faz-se necessário um cuidado especial em função de maior interatividade, visto que determinados conjuntos de municípios possuem distâncias relativamente pequenas entre si. (VIEIRA, 2009, p. 27).

Dessa forma, a própria dinâmica de um município específico tende a influenciar outros situados no seu entorno, fazendo com que haja um processo interativo de crescimento econômico. Obviamente, esse processo será mais consistente na medida em que as economias possuem vocações similares,

Ano	RMS	Demais municípios
1999 (1)	52,83%	47,17%
2000	52,61%	47,39%
2001	52,20%	47,80%
2002	50,17%	49,83%
2003	48,92%	51,08%
2004	49,53%	50,47%
2005	50,67%	49,33%
2006	49,91%	50,09%
2007	48,26%	51,74%
2008	47,57%	52,43%
2009	48,48%	51,52%
2010 (2)	46,03%	53,97%
2011	43,43%	56,57%
2012	41,75%	58,25%
2013	41,75%	58,25%

Fonte: SEI/Coref.

(1) Entre 1999 e 2009, a base de referência do PIB é 2002.

(2) A partir de 2010 a base de referência do PIB é 2010.

<sup>3</sup> É importante destacar que as séries 2002 e 2010 não estão calculadas a partir de um mesmo procedimento metodológico. Na primeira (1999-2009), a referência é o ano de 2002, enquanto que a segunda tem como referência o ano de 2010, sendo implementada uma série de alterações em relação ao cálculo anterior. Por conta disso, os valores nominais das duas séries não são comparáveis. Apesar disso, as estruturas de participação podem ser consideradas para o cálculo, visto que se pode ter uma leitura particular de cada período do tempo. Mesmo havendo uma retopolação para o período anterior a 2009, considerando-se a nova base de cálculo, essas estruturas sofreram alterações.

bem como interesses semelhantes no que concerne à evolução econômica.

Essa dinâmica espacial de crescimento pode também estar associada a uma nova realidade pela qual passa o regime capitalista, conforme afirmam Miotto, Aruto e Macedo (2014).

Os últimos 15 anos do século XX e o início do XXI, no entanto, caracterizaram-se por outro padrão de (des)integração, pois, dada a crise da dívida e uma política macroeconômica eminentemente voltada para a estabilização monetária e para a garantia dos interesses rentistas, a dinâmica do mercado interno e os elos de integração econômica erigidos até então foram fortemente afetados. (MIOTO; ARUTO; MACEDO, 2014, p. 8).

Apesar disso, os autores salientam que o processo de atração de investimentos localizados pode muitas vezes gerar efeitos de encadeamentos bastante restritos. Não obstante, esse processo se define a partir da “[...] consolidação e expansão da fronteira agropecuária e mineral, a descoberta de petróleo e a continuidade da guerra fiscal lideraram o processo no período recente” (MIOTO; ARUTO; MACEDO, 2014, p. 23). Além disso, fatores como programas de complementação de renda, construção de moradias, geração de energia, dentre outros, contribuíram para que as demais regiões econômicas da Bahia, além da RMS, tivessem um desempenho que permitiu o aumento da sua participação no PIB estadual.

Os dados apresentados na Tabela 1 apontam maior expansão das economias localizadas fora da RMS, demonstrando a existência de novos vetores de crescimento econômico no estado. Essa expansão é reflexo da confluência de alguns dos fatores citados inicialmente.

O objetivo do próximo capítulo é discutir o processo de crescimento da economia baiana tomando como

referência os vetores espaciais (aumento de participação das regiões e dos municípios no PIB da Bahia) e setoriais (setores que mais contribuíram para o aumento de participação de cada município identificado).

**Os autores salientam que o processo de atração de investimentos localizados pode muitas vezes gerar efeitos de encadeamentos bastante restritos**

**PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES REGIONAIS PARA A EVOLUÇÃO ECONÔMICA DA BAHIA**

A Tabela 2 mostra que, no período em análise, a Região Metropolitana de Salvador foi a mais importante dentro da estrutura econômica do estado. Apesar dessa importância, observa-se perda de participação de 4,3 p.p. no PIB estadual. Por outro lado, as regiões de Paraguaçu, Litoral Sul, Oeste, Sudoeste, Litoral Norte, Recôncavo Sul, Serra Geral, Chapada Diamantina, Irecê e Médio São Francisco registraram ganhos de participação na estrutura econômica da Bahia. Considerando-se cada uma dessas regiões, serão apresentados a seguir os municípios que contribuíram para essa expansão.

**Tabela 2**  
**PIB Municipal – Participação do PIB Municipal das Regiões Econômicas Bahia – 2010/2013**

Região	2010	2013
Metropolitana de Salvador	46,03	41,75
Paraguaçu	7,59	8,71
Litoral Sul	7,77	8,23
Oeste	4,91	6,36
Sudoeste	5,43	5,69
Litoral Norte	4,53	5,25
Extremo Sul	5,37	5,21
Nordeste	5,00	4,45
Recôncavo Sul	3,17	3,72
Serra Geral	2,11	2,28
Piemonte da Diamantina	2,27	2,26
Baixo Médio São Francisco	2,10	2,10
Chapada Diamantina	1,53	1,61
Irecê	1,17	1,25
Médio São Francisco	1,02	1,14

Fonte: SEI/Coref.

**Tabela 3**  
**Evolução das principais culturas na região Oeste em área e produção – 2009/2010-2012/2013**

Safra	soja		Algodão		Milho	
	Área (há)	Produção (mil t)	Área (há)	Produção (mil t)	Área (há)	Produção (mil t)
2009/2010	1.050,00	3.123,00	244,90	929,40	170,00	1.479,00
2010/2011	1.100,00	3.696,00	370,80	1.501,70	153,00	1.496,30
2011/2012	1.150,00	3.321,00	387,10	1.184,70	252,20	2.343,30
2012/2013	1.285,00	2.722,00	256,50	884,90	248,00	1.968,70

Fonte: AIBA.

## Região Oeste

A região Oeste é a principal produtora de grãos da Bahia. Sua geografia é constituída por chapadas, encostas e vales, com cobertura vegetal tipo cerrado, floresta e caatinga, e uma bacia hidrográfica de singular suporte para projetos de irrigação. Além disso, caracteriza-se por uma série de empreendimentos voltados para o segmento alimentar, sendo que grande parte destes é direcionada para a cadeia de produção de grãos e carnes.

Os principais municípios dessa região são Barreiras, São Desidério e Luís Eduardo Magalhães, onde predomina o cultivo das culturas de algodão, soja e milho. Além destes, destacam-se os municípios de Correntina, Riachão das Neves, Formosa do Rio Preto, Jaborandi, Coribe e Cocos.

Os contínuos avanços na área plantada das culturas citadas acima determinaram a expansão de participação dessa região no PIB da Bahia. A Tabela 3 mostra a movimentação das áreas plantadas e quantidade produzidas das principais culturas da região entre os anos de 2009 e 2013, podemos observar um maior destaque nas áreas plantadas de soja. Para quantidade produzida se observa que 2010/2011 as culturas de soja e algodão apresentaram maior produção. Também se observa na tabela 3 que no período 2012/2013 houve uma queda na produção das culturas de soja, algodão e milho devido fatores externos que prejudicaram as lavouras, a exemplo do ataque de pragas e períodos de estiagem.

Na região, Luís Eduardo Magalhães registrou o maior ganho de participação no valor adicionado do estado, passando de 1,2% para 1,6%. Apesar

de se localizar na principal região agrícola do estado, o município teve seu crescimento determinado essencialmente pela expansão do setor de serviços, particularmente o comércio varejista e a administração pública. Outros municípios que também contribuíram para o avanço da região foram São Desidério, Formosa do Rio Preto, Correntina e Barreiras. Os três primeiros se destacaram pelo crescimento do setor agropecuário, enquanto Barreiras também se caracterizou pela maior expansão de serviços.

## Litoral Sul

Os municípios de Itabuna e Ilhéus se sobressaem como as principais economias do Litoral Sul, com destaque para as atividades industriais e de serviços. Nos últimos anos, o município de Cairu também ganhou projeção a partir da produção de gás natural<sup>4</sup>. Entre 2010 e 2013, a região avançou 0,4 p. p. no PIB baiano, passando de 7,8% para 8,2%, sendo os municípios de Cairu e Itabuna os principais responsáveis por essa evolução. No caso de Cairu, o aumento de 0,9% para 1,3% no valor adicionado do estado se deveu ao incremento dos setores industrial e de serviços. O crescimento do setor industrial associou-se ao aumento da produção de gás natural, bem como à elevação dos preços da *commoditie*. Já os serviços registraram expansão do comércio varejista e, sobretudo, dos serviços prestados às indústrias (atividades técnicas).

<sup>4</sup> A produção de gás é oriunda do poço de Manati, considerado o maior campo de produção de gás natural do Brasil, segundo dados da ANP.

Já Itabuna, maior PIB da região (R\$ 3,4 bilhões), aumentou sua participação no valor adicionado da Bahia a partir dos avanços no setor industrial (indústria de transformação e construção civil) e em serviços (comércio, alojamento e alimentação).

### Região Sudoeste

Importantes municípios da Bahia (Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga, dentre outros) estão situados no Sudoeste. As atividades que mais se destacam são a pecuária, principalmente em Itapetinga; a cafeicultura, em Vitória da Conquista; a indústria de transformação, em Vitória da Conquista e Jequié; e o comércio e serviços, particularmente em Vitória da Conquista e Jequié. Entre 2010 e 2013, o PIB da região passou de R\$ 8,3 bilhões para R\$ 11,6 bilhões, representando aumento de participação de 5,4% para 5,7%.

O avanço da região foi decorrente, em grande medida, do aumento de participação dos municípios de Vitória da Conquista, Jequié e Planalto. A expansão de Vitória da Conquista foi favorecida pelo setor de serviços, particularmente o comércio e os serviços de saúde e educação privados. Jequié, por sua vez, registrou crescimento da indústria de calçados de couro, da construção civil e do comércio em geral. Finalmente, o município de Planalto foi beneficiado pelo aumento nos preços do café, o que contribuiu diretamente para o significativo ganho do setor agropecuário.

### Chapada Diamantina e Médio São Francisco

A Chapada Diamantina se destaca pela atividade turística e de mineração e, mais recentemente, pela produção de energia eólica. As principais economias da região estão em Seabra e Macaúbas. Apesar de ter registrado pequeno ganho de participação no PIB do estado (0,08 p.p.), a região vem ganhando notoriedade pela produção de energia

eólica, a partir da implantação de grandes parques geradores em alguns municípios, bem como pela produção de café. A partir da expansão da geração eólica, abre-se a perspectiva de que a Chapada Diamantina aumente sua participação no PIB estadual.

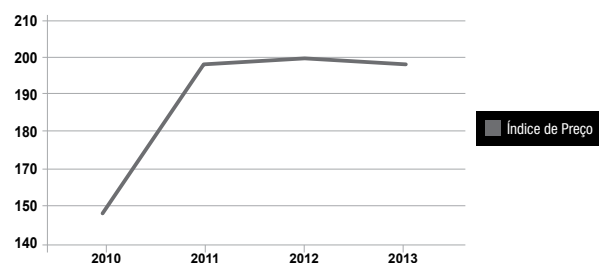
Já a região do Médio São Francisco participa com 1,14% do PIB do estado, sendo Bom Jesus da Lapa o principal polo de desenvolvimento, com atividades ligadas ao turismo religioso, ao comércio e à produção de frutas e hortícolas. A expansão da região foi determinada pelo crescimento econômico de Bom Jesus da Lapa, Barra e Serra do Ramalho (indústria de transformação e serviços).

**A Chapada Diamantina se destaca pela atividade turística e de mineração e, mais recentemente, pela produção de energia eólica. As principais economias da região estão em Seabra e Macaúbas**

### Litoral Norte

Entre 2010 e 2013, a região do Litoral Norte aumentou em 0,7 p.p. a sua participação no PIB da Bahia. Esse avanço foi decorrente de dois fatores. O primeiro foi o crescimento do município de Alagoinhas, principal economia da região, onde se verificou a expansão de serviços – comércio e serviços técnicos prestados à indústria – e do setor industrial, a partir da implantação de algumas indústrias de bebidas.

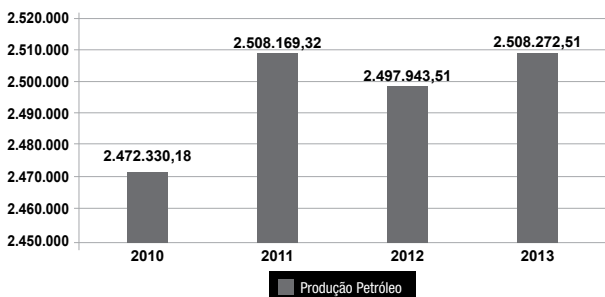
O segundo fator foi a elevação na cotação do petróleo. Conforme pode ser observado no Gráfico 1, o preço do barril de petróleo sofreu forte elevação entre 2010 e 2013, saindo de aproximadamente US\$ 150 para quase US\$ 200.



**Gráfico 1**  
**Índice preço petróleo bruto**

Fonte: Index Mundi (2016).

Por outro lado, a produção de petróleo na Bahia apresentou crescimento de apenas 1,5% no mesmo período, conforme se pode observar a partir dos dados do Gráfico 2.



**Gráfico 2**  
**Produção petróleo terra – Bahia – 2010-2013**

Fonte: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) (2016).

Confrontando-se as informações dos dois gráficos, constata-se que a contínua elevação nos preços do petróleo contribuiu para o aumento da participação da região econômica do Litoral Norte no PIB baiano, haja vista que a produção de petróleo do estado se concentra nesta região. Dessa forma, os municípios de Araçás, Catu, Entre Rios, Esplanada<sup>5</sup>, Mata de São João, Pojuca e São Sebastião do Passé ganharam peso na estrutura do PIB da Bahia, contribuindo para a expansão da região como um todo.

### Recôncavo Sul

Região composta por 33 municípios e rica em recursos naturais, o Recôncavo Sul respondeu, em 2013, por 3,7% do PIB baiano, aumentando em 0,5 p.p. a sua participação na economia do estado entre 2010 e 2013. Apesar de ter Santo Antônio de Jesus como principal economia, com destaque para a indústria de transformação e a atividade comercial, a região deve seu avanço à dinâmica de Maragogipe. Esse município apre-

<sup>5</sup> É preciso destacar que o município de Entre Rios também se beneficiou da ampliação da cultura da laranja, por ser o principal produtor do estado.

sentou expansão de 0,24 p.p. no PIB da Bahia, em decorrência da instalação do Estaleiro Enseada Paraguaçu, para a produção de plataformas de petróleo destinadas à Petrobras. O empreendimento fez com que o valor adicionado da indústria local passasse de R\$ 11 milhões em 2010 para R\$ 402 milhões em 2013.

Outro município que contribuiu para a expansão da região foi Cruz das Almas, onde se verificou significativo crescimento no setor de serviços, com maior dinâmica na atividade comercial.

### Paraguaçu

O PIB da região de Paraguaçu passou de R\$ 11,7 bilhões em 2010 para R\$ 17,7 bilhões em 2013, com variação nominal de 51,84%. As atividades que mais contribuíram para esse desempenho foram construção civil, fabricação de aparelhos eletrônicos e calçados de couro, comércio de mercadorias em geral, além de serviços e pecuária.

Os municípios que registraram as maiores variações de participação e, conseqüentemente, mais contribuíram para o crescimento da região foram Conceição do Jacuípe – destaque na fabricação de aparelhos eletrodomésticos, calçados e artefatos de couro –, Conceição da Feira – abate de aves – e Feira de Santana – construção civil.

### Irecê e Serra Geral

Juntas, as regiões de Irecê e Serra Geral representam 3,5% do PIB baiano e tiveram expansão de 0,08 p.p. e 0,17 p.p., respectivamente, no período em análise (2010-2013). A região de Irecê pertence à faixa do semiárido, e seu território está incluído no Polígono das Secas. Atualmente tem uma economia baseada na produção agrícola e pecuária. O principal município é Irecê, com PIB de R\$ 832 milhões em 2013, exibindo a maior expansão na região (0,06 p.p.), decorrente do avanço no setor de serviços, particularmente na atividade de comércio.

Já a região da Serra Geral, localizada no centro-sul do estado, tem sua economia pautada principalmente na agricultura e mineração. Destaca-se por possuir um centro de fruticultura localizado entre os municípios de Dom Basílio e Livramento de Nossa Senhora. Na mineração, a região conta com ricas jazidas de urânio, ametista, manganês, ferro, magnesita e talco, além de outros minerais, como vermiculita, dolomita, cristal de rocha e granito, com destaque para os municípios de Caetité e Brumado. Recentemente, a região tem se destacado também na geração de energia, com a implantação de parques eólicos em Caetité.

Os municípios que mais contribuíram para a expansão econômica local foram Guanambi – principal economia da região –, com crescimento significativo no setor industrial (fabricação de óleos vegetais e alimentos para animais); Tanhaçu, com maior ampliação do setor agropecuário (produção de limão, maracujá e efetivo bovino); e Caetité, onde o destaque foi o setor de serviços.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo avaliar o crescimento econômico da Bahia no período compreendido entre 2010 e 2013. Essa análise norteou-se nas regiões que tiveram ganho de participação no PIB do estado e nos municípios que contribuíram para essa expansão em cada uma dessas regiões. Os dados demonstraram que, no período em análise, houve maior diversificação na estrutura produtiva espacial da economia baiana, com novas atividades contribuindo para o crescimento estadual. Apesar de se manter como a principal região econômica do estado, entre 2010 e 2013, a Região Metropolitana de Salvador perdeu 4,3 p.p. de participação no PIB estadual, expondo não apenas a redução da sua importância na economia estadual, mas também um processo de descentralização produtiva que tem alcançado praticamente todas as regiões da Bahia.

Dessa forma, é possível afirmar que o aumento da participação de outras regiões no PIB da Bahia foi induzido por novos vetores de desenvolvimento, caracterizados não apenas pelo padrão industrial, mas também por segmentos do setor de serviços e da agropecuária, demonstrando maior diversidade na estrutura produtiva.

Nesse sentido, observou-se que o avanço da região Oeste foi pautado na expansão da agropecuária, em conjunto com algumas atividades de serviços. Outras regiões tiveram como principais vetores de crescimento atividades associadas ao setor industrial, a exemplo do estaleiro em Paraguaçu, da produção de petróleo no Litoral Norte e da geração de energia eólica nas regiões da Serra Geral e Chapada Diamantina.

Finalmente, outras regiões se destacaram pela expansão do setor de serviços, a exemplo do Sudoeste e do Litoral Sul, com grande potencial na atividade comercial e em serviços de saúde e educação.

Mesmo partindo de um período analítico de apenas quatro anos (2010-2013), pode-se afirmar que existe uma tendência de que esses vetores de crescimento econômico se consolidem ao longo do tempo, na medida em que determinadas atividades econômicas já estão estabelecidas em algumas regiões. Essas atividades vêm definindo um padrão de crescimento econômico não apenas na Bahia mas também no país como um todo, a exemplo da produção mineral, da agropecuária e da geração de energia elétrica a partir de fontes alternativas. Na medida em que essa dinâmica avance ao longo do tempo, essas regiões passarão a ter maior relevância na economia estadual, combinando, naturalmente, com a perda de importância da economia da Região Metropolitana de Salvador.

## REFERÊNCIAS

ACHE TUDO E REGIÃO. *Geografia de Irecê*. Disponível em: <<https://www.achetudoeregiao.com.br/ba/irece/localizacao.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2016.



- AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. *Dados estatísticos mensais*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=69299&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&1463597323236>>. Acesso em: 26 fev. 2016.
- ANUÁRIO DA REGIAO OESTE DA BAHIA: 2009/10. Barreiras, BA: AIBA, 2013. Disponível em: <[http://aiba.org.br/wpcontent/uploads/2013/11/anuario\\_oeste\\_bahia\\_2010.pdf](http://aiba.org.br/wpcontent/uploads/2013/11/anuario_oeste_bahia_2010.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2016.
- ASSOCIAÇÃO DE AGRICULTORES E IRRIGANTES DA BAHIA. *Panorama sócio econômico do agronegócio do Oeste da Bahia*. Barreiras, BA: AIBA, 2015. Disponível em: <<http://aiba.org.br/wp-content/uploads/2013/11/producao-e-destinos-dos-graos-do-oeste-da-bahia.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- BLOG DA CULTURA DE CAETITÉ. *Sobre Caetité*. Disponível em: <<http://culturacaetite.org/sobre-caetite/>>. Acesso em: 25 fev. 2016.
- BORTOLUZI, Clodoaldo. Dinâmica, trabalho e competitividade. *Ariús*, Campina Grande, v. 13, n. 1, p. 74-81, jan./jul. 2007.
- INDEX MUNDI. Índice de preços do petróleo bruto: preço mensal.  
Disponível em: <<http://www.indexmundi.com/pt/pre%C3%A7os-de-mercado/?mercadoria=%C3%ADndice-de-pre%C3%A7os-do-petr%C3%B3leo-bruto&meses=360>>. Acesso em: 31 jan. 2016.
- MIOTO, Beatriz Tamasso; ARUTO, Pietro Caldeirini; MACEDO, Fernando César de. Padrões de crescimento e integração da economia regional brasileira no século XX e início do XXI. *Revista NECAT*, Florianópolis, v. 3, n. 6, p. 7-30, jul./dez. 2014.
- RUBEM, Jackson. *Irecê: um pedaço histórico da Bahia*. Irecê, BA: Print Fox, 1999. Disponível em: <[http://irece.ba.gov.br/principal/dados\\_geograficos](http://irece.ba.gov.br/principal/dados_geograficos)>. Acesso em: 22 fev. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Irecê: história, casos e lendas*. 2. ed. Irecê: Print Fox, 2001. Disponível em: <[http://irece.ba.gov.br/principal/dados\\_geograficos](http://irece.ba.gov.br/principal/dados_geograficos)>. Acesso em: 22 fev. 2016.
- SILVA FILHO, Guerino Edécio da; CARVALHO, Eveline Barbosa Silva.  
A teoria do crescimento endógeno e o desenvolvimento endógeno regional: investigação das convergências em um cenário pós-cepalino. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 32, n. esp., p. 467-482, nov. 2001.
- SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- SUPERINTENDENCIA DE ESTUDOS ECONOMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *PIB municipal*. Disponível em: <[http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=537&Itemid=283](http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=537&Itemid=283)>. Acesso em: 10 fev. 2016.
- VIEIRA, Rodrigo de Souza. *Crescimento econômico no estado de São Paulo: uma análise espacial*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

Artigo recebido em 15 de março de 2016  
e aprovado em 8 de abril de 2016.



# Desenvolvimento regional e interiorização produtiva: uma análise atualizada do Distrito Industrial dos Imborés, em Vitória da Conquista, Bahia

*Roberto Lucas Spínola Souto\**

*Gustavo Casseb Pessotj\*\**

*Fernanda Calasans C. L. Pessotj\*\*\**

*Gildásio Santana Júnior\*\*\*\**

- \* Graduado em Ciências Econômicas e mestrando em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (Unifacs).
- \*\* Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano e especialista em Planejamento e Gestão Governamental pela Universidade Salvador (Unifacs). Professor adjunto do curso de Ciências Econômicas da Unifacs.
- \*\*\* Mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e doutoranda em Economia pelo Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora do curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).
- \*\*\*\* Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestre em Economia Rural pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor titular do curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

## Resumo

Este artigo visa compreender a relevância do Distrito Industrial (DI) dos Imborés, em Vitória da Conquista, como elemento de uma política governamental em favor da interiorização da atividade produtiva e o seu papel para o desenvolvimento regional, bem como os seus principais gargalos e potencialidades. A análise foi subsidiada pelas teorias de desenvolvimento regional de base de exportação, polos de crescimento, desenvolvimento desigual, desenvolvimento endógeno e da vertente schumpeteriana. Os estudos apontam que o DI dos Imborés tem pequena relevância na produção industrial do estado e gera poucas externalidades na economia da região. Mesmo com grande relevância econômica para Vitória da Conquista e sua zona de influência, o DI não apresenta índices que apontem para uma efetiva interiorização produtiva na Bahia. A posição geográfica estratégica do município e os incentivos fiscais governamentais são os grandes atrativos. Contudo, a infraestrutura deficiente e a baixa qualificação da mão de obra local representam os principais entraves para o desenvolvimento do distrito industrial.

**Palavras-chave:** Distritos industriais. Desenvolvimento regional. Interiorização da atividade produtiva. Vitória da Conquista (BA).

## Abstract

*This article aims to understand the relevance of the Industrial District (DI) of Imborés in Vitória da Conquista, as part of a government policy in favor of the internalization of productive activity and its role in regional development, and its main bottlenecks and potential. The analysis was supported by the regional development theories export base, growth poles, uneven development, endogenous development and Schumpeterian shed. Studies indicate that the DI of Imborés has little relevance in the industrial production of the state and generates few externalities in the economy of the region. Even with great economic importance to Vitória da Conquista and its zone of influence, the DI has no indexes that point to an effective productive internalization in Bahia. The strategic geographical position of the municipality and government tax incentives are the major attractions. However, poor infrastructure and low skills of the local workforce are the main barriers to the development of the industrial district.*

**Keywords:** Industrial Districts. Regional Development. Internalization of productive activity. Vitória da Conquista (BA).

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é compreender a relevância do Distrito Industrial (DI) dos Imborés como política governamental para interiorização da atividade produtiva e a sua influência para o desenvolvimento de Vitória da Conquista e cidades circunvizinhas. A concepção dos distritos industriais surgiu em um cenário extremo de concentração de renda e do sistema produtivo na Região Metropolitana de Salvador (RMS), realidade que ainda permanece inalterada até os dias de hoje, em pleno o século XXI.

Entre as décadas de 1960 e 1980, o setor industrial se consolidou na Bahia devido às elevadas taxas de crescimento econômico, cujas médias superavam 7%. Spinola (2003, p. 139) destacou como importantes elementos da política de desenvolvimento industrial da época o Centro Industrial de Aratu e o Complexo Petroquímico de Camaçari, ambos fortalecendo a concentração da atividade produtiva na RMS. No entanto, apesar de uma industrialização relativamente tardia, havia a necessidade de interiorizar a produção baiana e permitir a desconcentração econômica, com o fortalecimento de arranjos produtivos capazes de proporcionar mais dinamismo aos municípios do interior da Bahia. Os distritos industriais do interior sugeriram ainda em fins dos anos 1960 e ao longo da década de 70 do século passado, com o objetivo claro de promover as economias municipais e integrar a matriz produtiva do estado.

O Distrito Industrial dos Imborés compõe um grupamento que totaliza 13 distritos administrados pelo governo estadual em todo o território baiano. Eles se enquadram na estratégica de “desconcentração concentrada”, pautada em empreendimentos industriais em locais estrategicamente escolhidos em função da possibilidade de efeitos de

transbordamento para os municípios situados nas circunvizinhas. O Distrito Industrial dos Imborés foi implantado no início da década de 1970, concomitantemente com a instalação dos distritos de Jequié, Ilhéus e Juazeiro. A hierarquização dos centros urbanos que indicaram a localização dos distritos teve início nos trabalhos do professor Milton Santos e contou com estudos, realizados pela Sudene e pelo IBGE, de mapeamento de municípios

com maior capacidade de geração de efeitos de transbordamento para todo o estado. Capitaneados pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), os distritos industriais do interior da Bahia resultaram de uma ação desenvolvimentista que conduziu a uma política de expansão industrial e de programas de desenvolvimento na Região Nordeste.

Neste contexto, este trabalho visa à compreensão e à análise do quadro atual do Distrito Industrial dos Imborés, sua relevância no contexto de política regional e sua caracterização com base nas teorias dos distritos industriais e de aglomeração com abordagem sobre o desenvolvimento regional. A partir deste enfoque, pretende-se responder aos seguintes questionamentos: qual a relevância do DI dos Imborés na atividade industrial da Bahia? O distrito industrial tem sido importante elemento para o desenvolvimento regional? Para tanto, o texto foi dividido em três partes. Na primeira, buscou-se fazer uma sintética revisão dos principais referenciais teóricos que tratam do desenvolvimento regional. A segunda parte destinou-se à caracterização atual do município de Vitória da Conquista dentro da realidade econômica do estado. Na terceira e última seção do artigo, buscou-se analisar o cenário em que surgiu o Distrito dos Imborés e a sua realidade atual, tomando como base a análise de uma pesquisa de campo realizada em 2013.

## ANÁLISE DAS TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A discussão a respeito do desenvolvimento regional na literatura econômica não é recente. Ao longo dos anos, vários autores contribuíram para a formulação de teorias que tentassem explicar as desigualdades regionais. Muitas delas serviram de base para a formulação de projetos de crescimento econômico, seja por meio de propostas para a superação dos entraves – no caso de algumas regiões –, seja por meio do aprofundamento do dinamismo econômico já existente – no caso das regiões já desenvolvidas.

As primeiras teorias viam na industrialização o caminho a seguir rumo ao crescimento econômico. Por isso, não é rara a associação entre desenvolvimento regional e desenvolvimento industrial. A partir do final do século XX, outros setores começaram a receber a atenção dos teóricos do desenvolvimento, que passaram a destacar as potencialidades endógenas de cada região como elemento impulsionador do processo de desenvolvimento e, por conseguinte, da superação da desigualdade regional. As subseções seguintes apresentam, sinteticamente, as contribuições de algumas das principais teorias de desenvolvimento regional.

### Os distritos industriais marshallianos

O distrito marshalliano pode ser definido como uma organização do processo de produção com base em um único sistema, altamente especializado e realizado por concentrações compostas de pequenas empresas de caráter semelhante em determinadas localidades. Juntas, alcançam vantagens de grande escala produtiva em economias externas em ambientes sociais nos quais as comunidades locais aderem a um modelo relativamente homogêneo de valores, com grande fusão dos moradores dos centros urbanos e rurais, unindo a produção com as relações sociais.

De um ponto de vista estritamente produtivo, o distrito marshalliano é uma população de empresas independentes, pequenas e médias, que, idealmente, se dedicam às mesmas fases intermediárias do processo de produção, são governadas por um grupo aberto de empresários puros, através da subcontratação, e se apoiam numa miríade de unidades fornecedoras de serviços à produção, bem como de trabalhadores ao domicílio e a tempo parcial. O distrito é susceptível de certas variações na importância relativa do núcleo capitalista (empresas de fabricantes e assalariados) e do invólucro socioeconômico, sem ultrapassar a forma do distrito. (BECATTINI, 1994).

Marshall destaca a relação de influência que a indústria exerce sobre a comunidade, facilitando a difusão do conhecimento. “Os segredos da profissão deixam de ser segredos e, por assim dizer, ficam soltos no ar, de modo que as crianças absorvem inconscientemente grande número deles” (MARSHAL, 1996, p. 320). O sistema produtivo é caracterizado por uma ampla divisão do trabalho, com especialização dentro do processo produtivo, dado o envolvimento da comunidade com o sistema industrial.

### Teoria dos polos de crescimento

O entendimento de Perroux (1977) surge da observação de que o crescimento se dá de forma heterogênea ao longo do espaço econômico. As diferentes manifestações do crescimento e a sua difusão a partir do processo de industrialização são pontos centrais no conceito dos polos de crescimento de Perroux.

“O crescimento não aparece simultaneamente em toda parte. Ao contrário, manifesta-se em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variáveis, expande-se por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre toda a economia” (PERROUX, 1977, p. 146).

Boudeville (1969) indica que os polos podem ser compreendidos como regiões heterogêneas, em que as diversas partes se complementam, mantendo uma maior troca entre si – em especial com os polos dominantes – do que com as regiões vizinhas. Trata-se de um local em que as trocas internas de bens e serviços têm maior intensidade do que as realizadas com o ambiente externo.

Para Boudeville (1969), além das regiões polarizadas de natureza industrial ou comercial, existem as regiões homogêneas, de natureza agrícola, e as planejadas, que abordam uma perspectiva de futuro. As duas primeiras análises servem de subsídio para a terceira, cabendo à autoridade pública conduzir o crescimento de forma harmônica entre os recursos regionais e nacionais.

Perroux (1977, p. 147-150) chama a atenção para as chamadas indústrias motrizes, cujos índices de crescimento são mais elevados do que a taxa média do produto industrial e do produto da economia nacional. Tais indústrias poderiam utilizar fatores ociosos, o que não criaria prejuízos a nenhum setor, através da “substituição” do processo de crescimento. Nesse caso, os capitais menos produtivos seriam substituídos por forças qualitativamente superiores, representando um ganho líquido no produto global.

O surgimento de uma ou de várias indústrias cria um ambiente favorável ao crescimento e ao progresso. Um dos elementos desta mudança de ambiente é o processo de inovação. Uma criação bem sucedida serve de exemplo e estímulo para quem a provocou e para os outros e pode representar um ganho relativo aos agentes (PERROUX, 1977, p. 151).

As indústrias-chave são as que têm capacidade para induzir o conjunto, cujos acréscimos no produto global superam em muito o seu maior acréscimo, dado o processo de indução que provocam. Elas representam pontos privilegiados de aplicação de forças ou do dinamismo do crescimento (PERROUX, 1977, p. 152-153).

## Teorias do desenvolvimento desigual

A teorização proposta por Gunnar Myrdal trata da inter-relação causal e circular dos fatores provocadores do desenvolvimento. São forças que tendem a agir e reagir de forma interdependente. Os efeitos do processo de causação circular e cumulativa servem de explicação não somente para a heterogeneidade, mas também para as desigualdades regionais observadas em alguns países, onde as forças de mercado atuam no sentido do desequilíbrio.

Myrdal (1960, p. 39) sugere que “[...] o princípio da interdependência circular dentro do processo de causação acumulativa tem validade em todo campo das relações sociais”. Com isso, reforça o papel que a implantação de uma indústria pode ter na economia, impulsionando o desenvolvimento regional.

A instalação de uma nova indústria em determinada região abriria novos postos de trabalho, absorvendo os desempregados ou os profissionais com salário abaixo do almejado, gerando aumento da renda e, conseqüentemente, da demanda. O crescimento da demanda tende a provocar novos investimentos na cadeia produtiva, que originariam novos negócios ou a ampliação dos já existentes. Isso geraria um novo ciclo, no qual a expansão dos postos de trabalho significaria um novo aumento da renda, e assim por diante (MYRDAL, 1960, p. 42).

Uma síntese da proposição teórica de Myrdal (1960) seria que choques iniciais teriam uma tendência a se tornar um processo circular, gerando novos choques de maneira cumulativa, a uma velocidade maior, evidenciando a discrepância no crescimento entre os locais de origem e de destino.

Hirschman (1961) discute a questão regional usando os conceitos para frente (*forward linkages*) e para trás (*backward linkages*), que permitem a articulação entre as diversas atividades que integram a cadeia produtiva de determinada economia. Os efeitos para trás expressam as externalidades fruto da implantação de indústrias. O aumento da demanda de insumos viabiliza a produção dos bens

vinculados ao setor produtivo naquela região. De forma análoga, os efeitos para frente são compreendidos pelo fato de que a oferta de insumos torna viável a instalação daquele setor naquela região.

Assim como Myrdal, Hirschman (1961) também fala do caráter cumulativo do desenvolvimento, pelo qual os efeitos provocados por duas indústrias justapostas seriam maiores do que os gerados por cada uma de forma isolada.

Quando a indústria A se estabelece primeiro, os seus satélites logo surgem; quando, porém, a indústria B é subsequentemente instalada, pode isto contribuir para a criação não só de seus próprios satélites, como também de algumas firmas, que nem A e B, isoladamente, poderiam ter provocado. E, com a entrada em cena de C, seguir-se-ão outras empresas, que requerem os estímulos conjugados, não só de B e C, e sim de A, B, e C. Esse processo pode-se estender no sentido de explicar a aceleração do crescimento industrial, que é tão relevante nas primeiras etapas do desenvolvimento de um país. (HIRSCHMAN, 1961, p. 161).

### **Teorias do desenvolvimento endógeno**

O novo enfoque surge em função das grandes crises enfrentadas por regiões industriais tradicionais. Tais mudanças estão associadas ao processo de reestruturação produtiva, por conta do rearranjo funcional do espaço e também pela abertura das economias nacionais, com fortes impactos nos custos e preços relativos das empresas, reforçando a influência dos fatores locais nas estratégias de competitividade. Desse modo, a organização territorial deixou de ter papel secundário e assumiu função ativa no processo de organização industrial (AMARAL FILHO, 2001).

Os aspectos endógenos das fontes de desenvolvimento passaram a ser considerados. Assim, Amaral Filho (2001) diz que desenvolvimento endógeno “[...] pode ser entendido como um processo

de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou atração de excedentes produtivos de outras regiões”.

O desenvolvimento endógeno propõe-se a atender necessidades e demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida. Mais do que obter ganhos em termos da posição ocupada pelo sistema produtivo local na divisão internacional ou nacional do trabalho, o objetivo é buscar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade local em seu conjunto. [...] Isto leva a diferentes caminhos de desenvolvimento, conforme as características e as capacidades de cada economia e sociedades locais. (BARQUERO, 2002, p. 39).

Amaral Filho (2001) entende que Krugman passou a privilegiar as externalidades marshallianas e deu mais atenção à proximidade espacial e aos fatores locais. As externalidades marshallianas se dariam a partir da concentração do mercado de trabalho, dos insumos intermediários e de questões tecnológicas. Tais fatores permitem que haja um processo cumulativo duradouro e amplo, a partir de um “acidente histórico”.

A ótica dos evolucionistas e institucionalistas sobre o desenvolvimento regional reforça o protagonismo dos atores locais e não somente o planejamento centralizado ou a ação das forças de mercado. A atuação dos agentes locais no processo de desenvolvimento tornaria irreversíveis as transformações ocorridas.

Mais do que isso, o aspecto novo trazido pelas novas abordagens na Economia regional está na recuperação vigorosa das noções de intertemporalidade e de irreversibilidade na trajetória do desenvolvimento econômico. O que significa dizer que o passado influencia o presente, que esse influencia o futuro (in-

tertemporalidade), que as propriedades do tempo zero não coincidem com as propriedades do tempo um, e assim sucessivamente (irreversibilidade), de tal forma que a situação de equilíbrio no ponto zero dificilmente será recuperada em um tempo um. (AMARAL FILHO, 2001).

Analisando o pensamento de Garfoli, Amaral Filho (2001) considera que os casos mais interessantes de desenvolvimento endógeno seriam os formados por um sistema de pequenas empresas em determinado local, fabricando ou girando em torno de um mesmo produto.

Os casos mais significativos desse novo modo de organização da produção, baseado na pequena empresa, são aqueles dos sistemas produtivos locais, formados por uma multiplicidade de pequenas empresas que produzem o mesmo bem ou giram em torno da produção de um bem típico da área. Flexibilidade produtiva e economia de escala (a nível de área) são as características fundamentais desses sistemas locais, pela presença de fortes economias de aglomeração que incentivam o surgimento de novas empresas e pela localização das empresas numa área relativamente restrita. Isso permitiu elevada integração produtiva entre as empresas no interior do conjunto cíclico de produção, especialização produtiva a nível de empresa, elevada divisão do trabalho entre as empresas locais. (GARFOLI, 1993).

Esse movimento “de baixo para cima” é reforçado por Haddad (2001), para quem as comunidades locais devem ser as responsáveis pelo estímulo inicial do desenvolvimento e pela construção de um ambiente político favorável, participando do processo decisório e de planejamento.

Está cada vez mais evidente que este esforço de desenvolvimento tem de brotar a partir das próprias comunidades locais, num movimento de baixo para cima ou de dentro para fora, particularmente em áreas menos

desenvolvidas do País com enormes potencialidades de crescimento. O sucesso das experiências de desenvolvimento endógeno fica muito na dependência de se criar um ambiente político-institucional de participação dos grupos regionais e locais, através de consultas formais e informais, no processo decisório sobre o destino das áreas, o que torna o planejamento participativo o complemento indispensável para se viabilizarem essas experiências. (HADDAD, 2001, p. 7).

Boiser (1996, p. 116) aborda o conceito de desenvolvimento regional analisando três cenários de forma interdependente: o contextual, o estratégico e o político. Ele indica que o papel do Estado “[...] consiste em encontrar o modo de auxiliar sua área a inserir-se no contexto do comércio internacional, de forma moderna e competitiva e, no contexto da descentralização nacional, de uma forma eqüitativa e participativa”.

As teorias que consideram o modelo “de baixo para cima” reiteram a importância dos investimentos em infraestrutura por parte do Estado, para criação de ambientes favoráveis à formação de aglomerações e geração de externalidades para o capital privado. Porém, esses elementos por si só não são suficientes. As ações devem se dar dentro de um contexto de estratégia de desenvolvimento global, a fim de evitar que as aglomerações industriais ocorram sem uma coerência interna de suas interconexões (AMARAL FILHO, 2001).

### **A vertente schumpeteriana do desenvolvimento regional**

A abordagem schumpeteriana tem como tema central a ideia de que a inovação é resultado de um esforço conjunto do setor produtivo e dos atores locais. As economias externas e de aglomeração são tão vitais ao processo de desenvolvimento endógeno quanto as inovações e o acesso ao conhecimento e a informações. Há uma forte cooperação entre empresas e o meio.



Além das próprias empresas, atores locais, como as universidades, prefeituras, centros de pesquisa, associações comerciais, entre outros, cumprem o papel de estimular o processo de inovação, visando a redução dos custos de produção e servindo de estímulo a ações das empresas no mercado (SOUZA, 2005).

“O sucesso nas trajetórias de desenvolvimento de certas regiões será devido às suas capacidades intrínsecas de fabricar novos produtos, adotar novos processos produtivos, bem como configurações organizacionais e institucionais inovadoras” (SANTOS, 2002, p. 293).

Llorens (2001) indica que o surgimento de novas tecnologias é traduzido em alterações no sistema produtivo da indústria. Essas modificações podem estar representadas diretamente na qualidade e variedade de bens e serviços ofertados ou através da melhoria nos fatores que afetam a produção, a exemplo dos sistemas de comunicação e transporte.

O desenvolvimento regional seria potencializado em ambientes que consigam funcionar como facilitadores do fluxo de conhecimento, difundindo as ideias e as boas práticas e dando relevância ao papel da aprendizagem, ou seja, do saber e do saber fazer.

As regiões inteligentes constituem territórios especialmente vocacionados e direcionados para reproduzir um conjunto de condições favoráveis à recriação de uma cultura de relação e de uma dinâmica coletiva de aprendizagem, tendo por referencial estratégico a produção de conhecimento e inovação, não se diferenciando, por esses aspectos específicos, do conceito já mais trabalhado de meio inovador. (SANTOS, 2002, p. 301).

As mudanças organizacionais, sociais e culturais potencializam o processo criativo e permitem a instalação de redes de comunicação no intuito de aumentar a qualidade dos bens e serviços ofertados. O processo de inovação vai muito além do surgimento ou aquisição de novas máquinas, podendo

ser representado de diferentes maneiras, a exemplo de alternativas na gestão de pessoas para a melhoria do ambiente de trabalho (LLORENS, 2001).

Percebe-se que o desenvolvimento das pequenas regiões passa por sua organização interna, pela mobilização das forças locais, formada pelos empresários existentes e potenciais, pelas universidades, prefeituras, secretarias de estado e demais órgãos públicos vinculados com a questão regional. (SOUZA, 2005).

Benko e Lipietz (1997) exemplificam esse novo momento através dos distritos industriais, que se apresentavam como uma mescla de competência, superação e cooperação num sistema de pequenas e médias empresas especializadas. O reflexo disso pode ser visto no profissionalismo da mão de obra, na descentralização da inovação e na coordenação entre as empresas, uma das características do ambiente social do distrito industrial.

## O MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA NO CONTEXTO ECONÔMICO DA BAHIA

### Características gerais

Vitória da Conquista é a terceira maior cidade do estado em termos populacionais, com 343.230 habitantes, segundo estimativa do IBGE para o ano de 2015. Trata-se de uma população eminentemente urbana, distribuída em uma área de 3.704 km<sup>2</sup>, o que representa uma densidade de 91,41 habitantes por quilômetro, conforme indicado na Tabela 1.

**Tabela 1**  
População, área e densidade demográfica do município de Vitória da Conquista

População estimada em 2015	343.230
População em 2010	306.866
Área territorial (km <sup>2</sup> )	3.704
Densidade demográfica (hab./km <sup>2</sup> )	91,41

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015).

Com uma posição estratégica dentro da logística do estado, o município é cortado, no eixo norte-sul, pela BR-116, conhecida como Rio-Bahia, uma das principais vias de conexão entre o sul-sudeste e o Nordeste brasileiro. No eixo leste-oeste, através da BR-415, o município se liga a Ilhéus e ao seu porto, distante aproximadamente 275 km. A BR-415 também liga Vitória da Conquista à BR-101, outra importante via de ligação do sul-sudeste com o Nordeste brasileiro. Já a BA-262 é a principal conexão do município com a região central do país – Brasília, Goiânia, entre outras cidades.

Em grande parte da sua trajetória histórica, Vitória da Conquista teve a agropecuária como principal atividade econômica. No surgimento do município, no século XVIII, havia um domínio da pecuária e da policultura de cereais, sendo que a criação extensiva de gado permaneceu até a década de 1970, conforme ilustra a Figura 1.

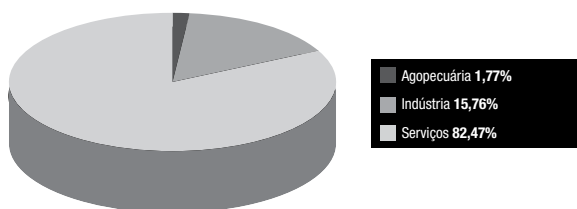
A BR-116, inaugurada na década de 1960, marcou o potencial logístico da cidade, mas foi a década de 1970 que balizou o período das grandes transformações econômicas no município, fazendo-o abandonar sua característica agrária. Essas mudanças passaram pelo surgimento da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, que iniciou o processo de transformação no setor de serviços; pelo Plano de Renovação e Revigoramento de Cafezais, que alterou a estrutura agropecuária do município; e pela implantação do Distrito Industrial dos Imborés, principal elemento da política industrial no município até os tempos de hoje.

Na década de 1980, a cultura cafeeira entrou em declínio, dando início à derrocada da participação do setor agropecuário na economia local, e o setor de serviços se consolidou como o mais importante do município. A Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), instituída nesse período, representa a ascensão dos serviços educacionais.

No fim da década de 1990, Vitória da Conquista obtém a gestão plena da saúde, ampliando os investimentos públicos no setor, o que foi acompanhado pela iniciativa privada, dando nova guinada nos serviços. Vale frisar que, com o advento do seu distrito, o setor industrial passou a ter posição relevante, mas nunca foi o protagonista no PIB do município.

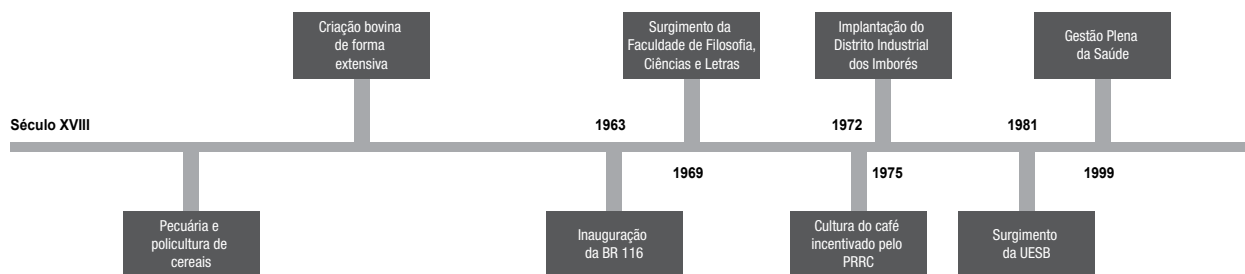
### A composição do PIB e o mercado de trabalho

A grande força econômica de Vitória da Conquista está no setor de serviços, que representava, no ano de 2013, em torno de 82,47% do PIB municipal, ante 1,77% do setor primário e 15,76% do setor industrial, como indica o Gráfico 1.



**Gráfico 1**  
Participação no PIB por setor da economia – Vitória da Conquista – 2013

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015). Elaboração própria.



**Figura 1**  
Linha do tempo da trajetória econômica – Vitória da Conquista

Fonte: Porto, Santana Júnior e Miranda (2014).

**Tabela 2**  
**Comparação do número de empregos ativos – Vitória da Conquista – 2014/2013**

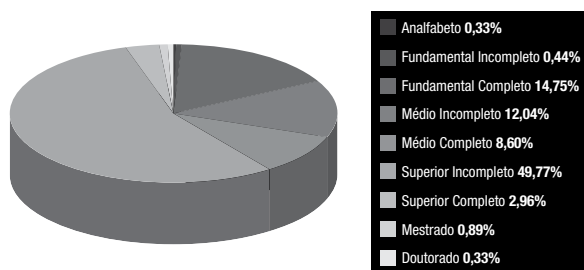
IBGE Setor	2014	2013	Var. Abs.	Var. Rel. (%)
1 - Extrativa mineral	222	204	18	8,82
2 - Indústria de transformação	9.573	8.635	938	10,86
3 - Serviços industriais de utilidade pública	300	337	-37	-10,98
4 - Construção civil	5.878	7.047	-1.169	-16,59
5 - Comércio	18.704	17.960	744	4,14
6 - Serviços	25.180	22.811	2.369	10,39
7 - Administração pública	7.937	8.410	-473	-5,62
8 - Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	1.553	1.517	36	2,37
<b>Total</b>	<b>69.347</b>	<b>66.921</b>	<b>2.426</b>	<b>3,63</b>

Fonte: Brasil (2014)–RAIS.

O comércio e os serviços, responsáveis por ditar a dinâmica econômica do município, também geram a maior parte dos postos de trabalho. Segundo dados do ano de 2014, os dois setores respondem por aproximadamente 74% dos empregos criados no município. A Tabela 2 demonstra a distribuição setorial dos postos de trabalho no município.

A indústria, por sua vez, responde por aproximadamente 23% do total de empregos formais do município, parcela bem mais significativa do que a sua representação no PIB, tendo repercussão considerável na distribuição da renda. O setor agropecuário tem baixa representatividade, embora se destaque na região do entorno de Vitória da Conquista.

A mão de obra do município tem baixa qualificação – aproximadamente 35% não possuem sequer o nível médio, e outros 49% têm apenas o nível médio completo. Pouco mais de 10% possuem o nível superior completo, e apenas 1% tem nível superior e pós-graduação, conforme detalhado no Gráfico 3.



**Gráfico 3**  
**Qualificação do pessoal ocupado – Vitória da Conquista**

Fonte: Brasil (2014)– RAIS.

### A influência do município na região

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008), Vitória da Conquista situa-se em uma área de influência que inclui 97 municípios, abrangendo desde a região sudoeste da Bahia até o norte do estado de Minas Gerais.

Porto, Santana Júnior e Miranda (2014) analisaram a participação do município no somatório do PIB dos 97 municípios de sua área de influência, tendo como base dados do ano de 2011. A tabela 3 sintetiza os números observados.

A análise indica que Vitória da Conquista tinha a maior participação (26,18%) no total do valor adicionado bruto (VAB) da atividade industrial desses municípios. Em números absolutos, a contribuição de Vitória da Conquista era maior do que o dobro da participação de Itapetinga, segundo colocado neste setor. Os municípios de Brumado, por conta da mineração, e Itapetinga e Maiquinique, pela presença de indústrias de calçados, destacam-se na região (PORTO; SANTANA JÚNIOR; MIRANDA, 2014).

No setor agropecuário, Vitória da Conquista contribui com apenas 4,85% do VAB. Por outro lado, o VAB de serviços da região demonstra que este é o setor de maior influência do município, que participa com 27,4% (PORTO; SANTANA JÚNIOR; MIRANDA, 2014).

**Tabela 3**  
Principais características econômicas dos municípios da zona de influência de Vitória da Conquista

Características	Região de influência de Vitória da Conquista	Município de Vitória da Conquista	Participação de Vitória da Conquista em sua região (%)
PIB 2011 total (1.000 R\$)	15.066.910	3.836.498	25,46
Valor adicionado dos serviços	9.581.647	2.629.564	27,44
Valor adicionado da indústria	2.277.700	596.225	26,18
Valor adicionado da agropecuária	2.054.866	99.648	4,85
Valor adicionado administração pública	3.886.267	551.297	14,19
Impostos	1.152.702	511.062	44,34
PIB per capita (R\$)	7.123	12.502	175,51

Fonte: Porto, Santana Júnior e Miranda (2014).

### Vitória da Conquista no contexto econômico da Bahia

O município de Vitória da Conquista é a sexta economia da Bahia, mesmo representando apenas 2,78% do total do estado, conforme indicado na Tabela 4. A RMS, composta por apenas 13 municípios, responde por aproximadamente 50% do PIB baiano, o que evidencia a persistência da concentração da atividade produtiva e da renda no estado.

Com relação à atividade industrial, questão central deste artigo, a situação é ainda pior. A RMS representa aproximadamente 60% do valor adicio-

nado pelo setor em todo o estado, enquanto Vitória da Conquista tem participação de apenas 2,13%.

Outra importante evidência da concentração da cadeia produtiva é a arrecadação do ICMS, imposto vinculado à circulação de mercadoria e prestação de serviços de transporte e de comunicação. Nesse ponto especificamente, a participação de Vitória da Conquista é ainda mais reduzida em relação ao estado, correspondendo a apenas 1,46% do total, segundo dados da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia no ano de 2015, indicados na Tabela 5. A RMS, por sua vez, responde por aproximadamente 68%.

**Tabela 4**  
Comparativo do PIB 2013 – Bahia, Vitória da Conquista e RMS

	Total (por mil)	%	Indústria (por mil)	%
Bahia	177.694.002	-	36.472.462	-
Vitória da Conquista	4.935.906	2,78%	777.781	2,13%
RMS	88.604.434	49,86%	21.879.303	59,99%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015). Elaboração própria.

**Tabela 5**  
Comparativo de arrecadação do ICMS – Bahia, Vitória da Conquista e RMS – 2015

	Total em R\$	%
Bahia	18.578.512.446	-
Vitória da Conquista	271.355.040	1,46%
RMS	12.599.926.460	67,82%

Fonte: Sefaz-BA – Arrecadação ICMS 2015.

## **O CENÁRIO DO SURGIMENTO DO DISTRITO INDUSTRIAL DOS IMBORÉS E A SUA REALIDADE ATUAL**

### **Contextualização histórica do surgimento do Programa Distritos Industriais do Interior**

Na década de 1950, o debate girava em torno do fenômeno que ficou conhecido como “enigma baiano”. Esse período foi marcado pela involução da indústria da Bahia devido ao quadro de decadência dos setores açucareiro, têxtil e fumageiro, que se destacaram na economia do estado ao longo do século XIX e durante toda a primeira metade do século XX. Esse declínio resultou no desaparecimento de um conjunto de empresas manufatureiras, na forte descapitalização dos produtores baianos e na grande concorrência internacional.

Neste mesmo período, crescia a importância das propostas elaboradas pela CEPAL, tendo como expoentes Celso Furtado e Raul Prebich. O pensamento denominado de “estruturalismo cepalino” defendia a industrialização como vetor do desenvolvimento. Com forte influência do pensamento cepalino, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) foi criada pelo governo Juscelino Kubitschek. Através dos resultados obtidos pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), comandado por Celso Furtado, originaram-se os quatro planos diretores que balizaram a ação da Sudene.

A instituição voltou-se para as questões que prejudicavam a infraestrutura básica, como energia e transporte, e para a industrialização, elementos fundamentais para um desenvolvimento regional que pudesse reduzir a disparidade com os eixos mais dinâmicos da economia brasileira. Com a atuação da superintendência, houve consideráveis avanços na política de desenvolvimento da Região

Nordeste, como as reformas que criaram um ambiente favorável para a aceleração no processo de industrialização, modificando a estrutura das forças econômicas.

### **A reversão do quadro de decadência do setor industrial na Bahia foi iniciada no período que compreende a segunda metade da década de 1950 e início da década de 1960**

Na Bahia, havia uma divergência em relação ao modelo de industrialização adotado pela Sudene. Rômulo Almeida defendia que o processo industrialização baiano deveria estar atrelado aos grandes centros do país

e não disperso deles, como pautava a atuação da Sudene. Sob a coordenação do economista baiano, o Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Plandeb) foi elaborado durante o governo de Antônio Balbino, entre os anos de 1955 e 1959. Tratava-se de um amplo estudo para a promoção do desenvolvimento econômico e social do estado. O Plano Geral de Industrialização (PGI), que compunha o Plandeb, representava o carro-chefe do modelo de desenvolvimento proposto e tinha como objetivo a alteração da estrutura básica da economia baiana através do processo de industrialização.

A reversão do quadro de decadência do setor industrial na Bahia foi iniciada no período que compreende a segunda metade da década de 1950 e início da década de 1960, no governo Antônio Balbino, que tinha Rômulo Almeida como secretário da Fazenda e responsável pelo planejamento do estado. Houve investimentos significativos para o desenvolvimento industrial da Bahia, como a construção da Usina Hidroelétrica de Paulo Afonso e da Refinaria Landulpho Alves-Mataripe (RLAM), e, na esfera federal, a criação do Banco do Nordeste e da Sudene (SPINOLA, 2003, p. 136).

Entre as décadas de 1960 e 1980, o setor industrial se consolidou na Bahia devido às elevadas taxas de crescimento econômico, cujas médias superavam 7%. Spinola (2003, p. 139) destacou como importantes elementos da política de desenvolvimento industrial da época o Centro Industrial de Aratu e o Complexo Petroquímico de Camaçari

– ambos fortalecendo a concentração da atividade produtiva na RMS – e os distritos industriais do interior, que indicavam a busca pela descentralização.

Neste período houve uma diversificação da estrutura produtiva industrial, influenciada pelas políticas de desenvolvimento regional. O Centro Industrial de Subaé (CIS), em Feira de Santana, foi o primeiro distrito industrial instalado no interior do estado. Esse esforço resultou no Programa Distritos Industriais do Interior, tendo sido também criados os distritos de Ilhéus, Vitória da Conquista, Jequié e Juazeiro. Diversos estudos foram realizados visando à hierarquização dos centros urbanos baianos para a definição dos municípios onde seriam instalados os distritos industriais, com base na capacidade de geração de efeitos de transbordamento para toda a região. A forte presença do Estado, com grandes volumes de transferência de recursos e subsídios fiscais, através do BNDES, Banco do Nordeste e da Sudene, ajudou a consolidar o processo de industrialização na Bahia.

A proposição dos distritos industriais do interior surgiu de um cenário extremamente concentrador de renda e da necessidade de se criar polos regionais capazes de aumentar a taxa de crescimento do PIB baiano, com maior participação de municípios do interior (fora da RMS). O DI se apresentava como uma possibilidade real de interligação da atividade produtiva dos municípios, com a vinculação entre a produção mineral e/ou agropecuária local e a atividade industrial. As teorias de desenvolvimento regional endógeno corroboram a formação de complexos industriais interligados às atividades primárias ou terciárias da economia.

O Programa Distritos Industriais do Interior tinha os seguintes objetivos:

- Aumentar a renda e assegurar empregos em escala ascendente, a fim de reduzir o fluxo de mão de obra em demanda aos maiores centros urbanos, permitindo uma relação mais equilibrada entre os centros polarizadores sub-regionais e a área metropolitana de Salvador.

- Criar condições para o desenvolvimento industrial mediante uma oferta estável e elástica de terrenos industriais, a custos econômicos, em áreas bem localizadas e racionalmente zoneadas e equipadas.
- Promover a criação de empresas industriais voltadas para o aproveitamento dos recursos regionais, que induzam o crescimento dos demais setores produtivos, através da dinamização do setor secundário.
- Orientar a implantação industrial no sentido de uma integração com o núcleo urbano e suas diversas funções e, especialmente, com áreas habitacionais, emprestando-lhes a mais completa permeabilidade no sentido de impedir que se transforme em zona de difícil penetração. (BAHIA, 1977).

Tal iniciativa deu sequência ao planejamento industrial do estado, que se concentrava na RMS. Após a implantação do Centro Industrial de Aratu (CIA), tentou-se criar condições para a descentralização e o crescimento da atividade industrial no estado, nos municípios considerados com potencialidade industrial.

Spinola (2003) posiciona-se de maneira crítica, acreditando que a realidade econômica não respaldava as localidades, que, segundo ele, foram escolhidas por motivações políticas.

Na gênese do Programa dos Distritos Industriais do Interior da Bahia, existia apenas uma vontade política, não uma realidade econômica consubstanciada por vantagens locais a serem adequadamente promovidas e utilizadas, respaldadas em um arcabouço teórico consistente e em uma mobilização de recursos consentânea com a necessidade de superar as deficiências econômico-sociais causadas no âmbito regional. (SPINOLA, 2003, p. 203).

A política de descentralização da atividade industrial teve sequência com o Programa de Im-

plantação dos Distritos Industriais na década de 1970, quando surgiram os primeiros quatro distritos de responsabilidade do estado. A dinâmica esteve muito atrelada ao comportamento estatal, muitas vezes impulsionada pelas políticas e programas de isenção fiscal.

Na seção seguinte será realizada uma análise mais específica do DI dos Imborés, com base em uma pesquisa de campo realizada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) em 2013 e que contou com a participação de autores deste artigo. Dessa forma, é possível fazer uma análise do DI como vetor de desenvolvimento regional, em consonância com as teorias apresentadas anteriormente.

### **A realidade atual do Distrito dos Imborés**

#### Segmentos empresariais

Dentre as atividades econômicas predominantes do Distrito Industrial dos Imborés destacam-se a indústria plástica de tubos e conexões, galpões de estocagem, moagem e torrefação de café, indústrias voltadas para a construção civil, produção de estofados, bebidas, produtos de limpeza e centros de distribuição. A maioria dessas empresas é de pequeno porte, representando importante concentração produtiva da região.

Grande parte dos 3,2 mil empregos gerados pelo Distrito dos Imborés é proveniente de uma pequena quantidade de empresas de maior porte: Grupo Chiacchio, Ambev, Coca-Cola, Teiú e Engflex. Apenas as três maiores empregadoras são responsáveis por mais de 30% do total de postos de trabalho. Nas demais, o nível de absorção de mão de obra é pequeno, representando, no ano de 2013, uma média de 10 empregos por empresa.

### **Ficou evidenciado pelo levantamento realizado que os problemas de infraestrutura representam o principal entrave e que certamente impactam profundamente as empresas instaladas no DI**

Considerando o volume inicial de investimentos para instalação dessas empresas, pode-se observar que há uma divisão entre as grandes (investimento inicial acima de R\$ 5 milhões) e pequenas (investimento inicial menor que R\$ 200 mil). As empresas de cada um desses grupos representam pouco mais de 26% do total.

Em relação aos investimentos totais, os resultados obtidos pelo estudo da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2013) indicam aplicações significativas ao longo do tempo. Nessa nova perspectiva, mais de 35% do total compõe as empresas de grande porte.

#### Gargalos e vantagens

A referida pesquisa de campo aferiu que o transporte público e a segurança no local são os principais entraves estruturais do distrito. Entre os demais itens citados pelo levantamento estão dificuldade de acesso, ausência dos correios e de internet wifi, iluminação e abastecimento de água.

Ficou evidenciado pelo levantamento realizado que os problemas de infraestrutura representam o principal entrave e que certamente impactam profundamente as empresas instaladas no DI. Outro gargalo relevante, para funcionários e empresários, é a falta de alguns serviços básicos, como agências de bancos, correios e restaurantes. Dada a dificuldade de transporte e a distância, essas deficiências podem gerar transtornos significativos. Todos esses fatores praticamente impedem a chamada economia de aglomeração e acabam fazendo do Distrito dos Imborés apenas um espaço que aglutina algumas indústrias.

Se, por um lado, as desvantagens estão muito ligadas à infraestrutura do DI, por outro, as vantagens concentram-se na questão logística, devido à privilegiada localização do município de Vitória da

Conquista e do DI no eixo logístico de transporte do estado. Apontada por 50% dos entrevistados, a logística surge com principal ponto positivo do DI, bem à frente dos incentivos fiscais, segundo fator mais importante identificado pelo levantamento e um dos principais instrumentos utilizados pelo governo na política de descentralização e interiorização da atividade industrial.

Dos incentivos governamentais, destacam-se os subsídios nas compras dos terrenos, citados por 38% dos entrevistados. Logo a seguir figuram os subsídios fiscais, tanto por parte do governo do estado (ICMS), quanto pelo governo municipal (IPTU e ISS). Não há nenhum tipo de isenção ou de apoio por parte do governo federal.

#### Mão de obra

Nota-se que a mão de obra absorvida pelo DI dos Imborés é majoritariamente do município de Vitória da Conquista, com bom aproveitamento também da força de trabalho da região, mas pequena participação de regiões mais distantes. Em que pese o estudo não indicar a questão do nível hierárquico de profissionais de outros estados, é possível confirmar uma forte interação do DI com a região e um papel relevante na geração de renda para os moradores locais. Ou seja, mesmo em volume muito menor do que em outras atividades de serviços locais, o DI não pode ser desprezado como um gerador potencial de emprego para a região, uma vez que praticamente só absorve mão de obra local.

Por outro lado, as empresas alegaram, de forma majoritária, ter dificuldades na contratação dessa mão de obra local (68%). A falta de conhecimento técnico (39%) e de qualificação (6%) foram os principais problemas apontados por essas empresas.

A escassez de mão de obra também foi citada pelas empresas (18%), ainda como resultado das dificuldades de contratação assinaladas anterior-

mente. Tal situação obriga essas empresas a atuar para a retenção de seus empregados.

#### Insumos e produção

### **A logística surge com principal ponto positivo do DI, bem à frente dos incentivos fiscais, segundo fator mais importante identificado pelo levantamento**

Individualmente, a proporção de insumos oriundos de outros estados é maior do que a parcela originária das demais localidades (37%). Mas quando analisa-

dos de maneira conjunta, os insumos produzidos na região representam 62% do total, demonstrando a força da cadeia local de suprimentos.

Relacionando-se os insumos com a atividade, constata-se que as empresas produtoras de plásticos, espumas e tecidos utilizam matérias-primas de outros estados, e as indústrias de bebida, alimentação e limpeza absorvem insumos locais e regionais. A indústria de plástico também usa matéria-prima do mercado externo, de origem alemã.

A demanda por insumos no DI dos Imborés pode ser dividida em químicos e minerais, têxtil, construção, alimentos e embalagens. A pesquisa de campo considerou como premissa o insumo utilizado pela empresa e o seu percentual no processo de fabricação, agregando os dados em um índice. Assim, tecido é o insumo de maior relevância, com base no índice estabelecido de acordo com os dados levantados com as empresas, representando 6,22%, demandado pelas pequenas malharias e pela indústria de estofados.

A própria Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2013), em seu relatório final da pesquisa de campo, indicou que os produtos químicos tiveram poucas citações, mas diante da representatividade das grandes indústrias do setor, em especial de plástico e limpeza, eles devem ter a maior demanda no distrito. Esperava-se, nesse setor em particular, alguma interface com o Polo Petroquímico de Camaçari, mas os representantes das indústrias revelaram que a fabricação própria é mais vantajosa, assim como a importação de outros



estados, em caso de necessidade. Certamente esse aspecto deveria ser levado em conta pela Secretaria de Indústria e Comércio do estado, para estabelecer uma integração industrial, com a possibilidade de atração de investimentos para o segmento químico do DI.

A produção do Distrito dos Imborés abrange os segmentos da construção/minerais/embalagens, produtos alimentícios, químicos e de limpeza, têxteis e móveis. O distrito também abriga empresas do setor de serviços, a exemplo de distribuidoras de gás, de bebidas e uma concessionária de veículos.

Utilizando metodologia semelhante à aplicada na captação das informações referentes aos insumos, a pesquisa de campo levantou a participação de cada produto no total produzido pelo distrito. Dessa forma, estofados aparece como o principal produto do DI (11,4%), o que reflete o grande número de empresas do ramo localizadas no distrito e também explica o fato de espumas ser o terceiro produto mais citado, representando 4,93%. Merece destaque ainda a indústria de plásticos, sendo que os tubos plásticos respondem por 6,16% das citações colhidas no estudo.

Essa produção atende principalmente a demanda regional e local, que representa 80% do total. Os demais 20% são enviados a outros estados, não havendo, portanto, com base na pesquisa, relação comercial externa das empresas situadas no distrito.

Os produtos dos setores de construção civil, vidros, plásticos e embalagens são destinados, em sua maioria, a outros estados, enquanto que os bens de consumo final, a exemplo de estofados, alimentos, bebidas e gás liquefeito, são direcionados ao mercado regional.

#### Logística

A rodovia é o modal de transporte utilizado no escoamento da produção do DI dos Imborés. O mu-

nicipio de Vitória da Conquista e o próprio distrito estão às margens da BR-116. O modal rodoviário também se viabiliza pelo fato de a produção ser destinada, em sua maioria, para o consumo regional, com deslocamentos de curta e média distância.

O modal rodoviário tem custo elevado e, por isso, provoca grande impacto na produção, representando, em média, 11,5% do custo total das empresas do DI. Nesse quesito, destacam-se as firmas do ramo de alimentos e bebidas e da construção. A despesa logística é significativa para 65% das empresas do distrito.

Na composição dos custos de produção, destacam-se também as embalagens, tendo uma representatividade média de 6,6%, sendo utilizadas por mais de 70% das empresas. O peso das embalagens no custo de produção é resultante da própria característica do DI, que é, em essência, produtor de bens finais para consumo direto.

#### Análise do Distrito Industrial dos Imborés dentro das concepções teóricas

A persistente concentração da atividade produtiva e da renda na RMS, evidenciada pelos números do PIB e da arrecadação do ICMS, retratados na segunda parte deste artigo, indica a fragilidade do Programa Distritos Industriais do Interior. Contudo, deve ser destacada a importância que o estado desempenhou no processo de industrialização e na descentralização da cadeia produtiva na Bahia.

O governo baiano se apoiou na interiorização do setor secundário num momento em que a industrialização era tema central das teorias de desenvolvimento econômico – a exemplo do “estruturalismo cepalino”, pensamento corroborado na Bahia por Rômulo Almeida – e quando a atividade industrial se consolidava no estado, garantindo níveis consideráveis de crescimento.

### **A persistente concentração da atividade produtiva e da renda na RMS, evidenciada pelos números do PIB e da arrecadação do ICMS, retratados na segunda parte deste artigo, indica a fragilidade do Programa Distritos Industriais do Interior**

Diante dos objetivos que norteavam o Programa Distritos Industriais do Interior, a partir da análise do Distrito dos Imborés, nota-se que eles foram parcialmente cumpridos. No entanto, as externalidades provocadas nos demais setores da economia são pequenas, devido ao baixo aproveitamento das potencialidades locais e do pequeno envolvimento social.

O arranjo produtivo do DI dos Imborés distancia-se do pensamento marshalliano pelo fato de não ter uma vocação específica, sendo apontados diversos segmentos, o que dificulta a inter-relação entre os agentes e a criação de um ambiente propício à difusão do conhecimento, pois cada trabalhador está voltado para as habilidades necessárias para o seu segmento em particular.

Na concepção proposta por Perroux, os polos de crescimento estavam condicionados ao surgimento de uma indústria motriz, que seria o elemento indutor do desenvolvimento da região. Não é possível a identificação de uma indústria motriz, já que o distrito é formado por uma gama diversificada de pequenas indústrias, de diferentes segmentos.

A implantação do DI dos Imborés foi um estímulo, um propulsor ao desenvolvimento industrial na região. Aliando-se às vantagens oriundas da localização privilegiada do município, a garantia de uma infraestrutura mínima, os subsídios nos custos da terra e a política de isenção fiscal favoreceram a expansão industrial em Vitória da Conquista. Certamente, esta expansão é limitada pela realidade econômica baiana e brasileira como um todo e pelo grau de interação do distrito com os demais elementos da cadeia produtiva do estado da Bahia.

Com o entendimento da teorização proposta por Hirschman e a análise dos efeitos para frente (*forward linkages*) e para trás (*backward linkages*), fica mais fácil identificar o baixo dinamismo trazido especificamente pelo Distrito dos Imborés, da forma como ele se encontra atualmente. No entendimento

dos efeitos gerados para trás (*backward linkages*), são poucas as potencialidades econômicas da região representadas no distrito. Daí a diminuição no efeito que poderia ter sido provocado a partir

da demanda de insumos. Mesmo que boa parte dos insumos seja originária da região, a potencialidade é subaproveitada.

Esta condição de fortalecimento dos efeitos para trás carrega a identidade dos en-

foques endógenos do desenvolvimento regional, onde há protagonismo dos atores locais. A relação local e regional – 80% dos insumos utilizados no distrito industrial vêm do próprio DI – não tem sido suficientemente forte. Não há nenhum elemento que indique um processo indutor do desenvolvimento aos demais setores produtivos e que provoque uma dinamização do setor secundário para as demais indústrias implantadas em Vitória da Conquista e região vizinha.

Nos efeitos para frente (*forward linkages*), o que se observa na prática é que não existe uma integração com os demais distritos industriais e nem com a matriz produtiva da Bahia ou do Brasil que pudesse estimular a ampliação da capacidade produtiva do Distrito dos Imborés diante da demanda que existiria por conta desta inter-relação.

Com relação aos postos de trabalho, o DI do Imborés não consegue assegurar um volume significativo de empregos, de modo a reduzir o fluxo de mão de obra para outros centros urbanos. O distrito absorve majoritariamente trabalhadores locais (84% do total), mas, no ano de 2013, respondia por menos de 5% do total de empregos formais existentes no município. Se essa relação não desmerece o número absoluto de empregos gerados (quase 3 mil), também não cria uma perspectiva de crescimento do setor industrial local para potencializar uma queda no desemprego no entorno da região.

O levantamento da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2013) indica

**Com relação aos postos de trabalho, o DI do Imborés não consegue assegurar um volume significativo de empregos, de modo a reduzir o fluxo de mão de obra para outros centros urbanos**

que questões ligadas à qualificação profissional (72% do total) se colocam como entraves à contratação de pessoal, chegando a haver escassez de mão de obra, citada por 18% dos empresários locais. Permanece um problema histórico, não só em Vitória da Conquista, mas em todo o estado, que se relaciona com a baixa qualificação da mão de obra local. Esta é uma evidência clara de que não há envolvimento da sociedade com o distrito. Mesmo o município sendo um dos principais polos educacionais da Bahia, não há uma interface entre as universidades públicas e particulares e as demandas do setor industrial, restringindo a difusão de ideias, do saber científico e do saber fazer e a lógica de cooperação entre as forças locais.

Por sua vez, o distrito garante uma oferta estável de terrenos a custos econômicos, tendo sido este o principal incentivo governamental apontado pelo levantamento da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2013), no qual a vantagem na compra do terreno foi apontada por 38% dos entrevistados. A questão logística (citada por 50% dos entrevistados) é colocada como a principal vantagem do DI e corrobora a lógica de que os distritos possuam uma localização favorável.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Distrito dos Imborés se apresenta como uma importante alternativa para a interiorização da atividade produtiva no estado. Contudo, ainda não confirmou esta posição devido à falta de capilaridade com os demais setores econômicos da região e com a indústria baiana. Ressalta-se que o distrito foi importante na transformação da estrutura econômica de Vitória da Conquista, que abandonou a característica agrária, mesmo com sua influência bastante limitada nos indicadores estruturais. A posição do setor secundário do município também tem

grande destaque dentro da sua zona de influência, respondendo por mais de 26% do VAB industrial de um universo de 97 cidades no ano de 2011.

Em que pese a vocação regional de Vitória da Conquista como polo de serviços, quanto mais diversificada for sua estrutura produtiva, maior a possibilidade de geração de efeitos multiplicadores para o próprio município

e também efeitos de transbordamento para toda a região do entorno. O que se fez foi estudar as principais correntes de pensamento econômico que abordam a temática do desenvolvimento regional e aplicá-las para o estudo de caso do Distrito dos Imborés, a partir de uma pesquisa de campo realizada em 2013 e que revelou os principais aspectos econômicos das indústrias ali instaladas.

É importante mencionar que ainda não existe uma síntese conclusiva deste trabalho. Até porque, conforme mencionado anteriormente, este estudo reflete o resultado de apenas uma investigação, feita para Vitória da Conquista, por ser um dos principais municípios da Bahia e por se acreditar na hipótese da geração de *spillovers* promovidos pelos investimentos realizados pelo DI. A ideia, na verdade, é que esse estudo possa servir de “subsídio” para processos de tomada de decisão que fomentem a política industrial do estado, com vistas a fortalecer as cadeias industriais do interior. Por isso é importante aglutinar os demais resultados que estão sendo investigados dos 14 distritos industriais do interior da Bahia, para aí sim se fazer cruzamento de informações e comparação de situações.

O fato concreto é que existe uma baixa integração econômica do Distrito dos Imborés e um baixo aproveitamento de potencialidades alinhavadas, como, por exemplo, o fato de a maior parte da força de trabalho ser local, bem como a logística facilitada pela localização estratégica do DI.

Outro aspecto surpreendente e que chama a atenção é a baixa qualificação profissional alardeada pelos empresários do DI, justamente

em um município que se destaca como polo educacional (tanto em nível médio técnico como superior) da região sudoeste da Bahia. Tomando por base essas informações, é importante pensar no redirecionamento dos cursos de qualificação ofertados no município pelas universidades e escolas técnicas públicas, com maior identificação das necessidades do distrito industrial. A oferta de mão de obra qualificada representaria importante atrativo para o DI dos Imborés e uma perspectiva interessante para os cursos de economia, administração e engenharia da região.

Por fim, é importante não diminuir a responsabilidade do governo na condução de políticas de interiorização produtiva. A expansão dos impactos oriundos do distrito industrial está condicionada à intensidade das políticas adotadas pelo poder público, cuja vocação deve estar relacionada às potencialidades da região. A participação do estado é balizadora para os investimentos privados, que são estimulados pelo surgimento de condições favoráveis ao empreendimento. A ação estatal não deve se limitar às políticas de isenção fiscal, como tem sido praxe ao longo dos últimos anos. A qualificação da infraestrutura e os investimentos contínuos em educação profissional e superior, por exemplo, são elementos cruciais como catalisadores do investimento privado. As abordagens mais recentes das teorias de desenvolvimento regional já apontam para a necessidade do envolvimento social na consolidação do crescimento econômico.

Não obstante, é preciso retomar o planejamento de forma integrada, para que possa existir uma interação do distrito industrial com os demais elementos do setor produtivo do estado e de todo o país. Somente com essa integração os efeitos provocados pelos investimentos industriais poderão potencializar externalidades para trás e para frente, de forma a confirmar o que as teorias do pensamento econômico já preconizavam há aproximadamente dois séculos.

Resumidamente, pode-se afirmar que o distrito alcançou parcialmente os objetivos pretendidos pelo estado na sua implantação, tendo ainda uma

margem de crescimento enorme diante das potencialidades não aproveitadas ou utilizadas aquém da capacidade. Apesar da localização privilegiada do ponto de vista logístico, o distrito carece de infraestrutura e de oferta de mão de obra qualificada, sendo que o seu poder de atração de investimentos está limitado aos subsídios na compra dos terrenos e aos incentivos fiscais. Essa realidade faz com que o Distrito dos Imborés ainda não alcance os objetivos estabelecidos em sua criação, de descentralização e interiorização da atividade produtiva na Bahia. Todavia, foi muito importante na modificação da estrutura econômica do município de Vitória da Conquista e tem grande representatividade na atividade industrial em sua zona de influência.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 261-284, jun. 2001.
- BAHIA. Governo do Estado. *Projeto: análise atualizada da situação econômica dos distritos industriais do interior, distrito dos Imborés, Vitória da Conquista*. Salvador: SEI, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Política de distritos industriais no estado da Bahia*. Salvador: Secretaria de Indústria e Comércio, 1977.
- BARQUERO, Antônio Vázquez. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: UFRGS, 2002.
- BECATTINI, Giacomo. O distrito Marshalliano: uma noção sócio-econômica. In: BENKO, Georges; LIPIETZ, A. (Org.). *As regiões ganhadoras: distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras, PT: Celta, 1994. p. 45-58.
- BENKO, Georges; LIPIETZ, A. De la regulación de los espacios a los espacios de la regulación. In: BOYER, R.; SAILARD, Y. (Org.). *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*. Buenos Aires: Asociación Trabajo e Sociedad/Oficina de Publicaciones del CBC, 1997. v. 2.
- BOISER, Sergio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 13, p. 112-147, jun. 1996.
- BOUDEVILLE, Jacques. *Los espacios económicos*. Buenos Aires: EUDEBA, 1969.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *RAIS 2014*. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/portal-mte/rais/#2>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

- GARFOLI, Giacchino. O exemplo italiano. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 49-75, 1993.
- HADDAD, Paulo R. Clusters e desenvolvimento regional no Brasil. *Revista Brasileira de Competitividade*, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 44-54, ago./nov. 2001.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades*: 2007. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>. Acesso em: 6 out. 2015. 201 p.
- \_\_\_\_\_. *Cidades@*. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=29&search=bahia>>. Acesso em: 10 jan. 2015.
- LLORENS, Francisco Albuquerque. *Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.
- MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia*. São Paulo: Nova Cultura LTDA, 1996.
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. São Paulo: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.
- PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: Schwartzman, Jacques (Org.). *Economia regional*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.
- PESSOTI, Gustavo Casseb. *Um estudo da política industrial na Bahia entre 1950 e 2005*. 2008. 187 f. Dissertação (Mestrado em Análise Regional)-Universidade Salvador, Salvador, 2008.
- PORTO, Leonardo Rodrigues, SANTANA JÚNIOR, Gildásio; MIRANDA, Humberto. Rede urbana do estado da Bahia: o caso de Vitória da Conquista (BA). In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL RII, 13., 2014, Salvador. *Anais...* Salvador: SEI, 2014. Disponível em: <[http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais\\_xiii/gt6/GT6\\_LEONARDO.pdf](http://www.rii.sei.ba.gov.br/anais_xiii/gt6/GT6_LEONARDO.pdf)>. Acesso em: 2 out. 2015.
- SANTOS, Domingos. Teorias de inovação de base territorial. In: COSTA, José S. *Compêndio de economia regional*. Coimbra, PT: [s.n.], 2002. p. 285-313.
- SOUZA, Nali de Jesus de. Teoria dos pólos, regiões inteligentes e sistemas regionais de inovação. *Análise*, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 87-112, jan./jul. 2005.
- SPINOLA, Noélio Dantaslé. *Política de localização industrial e desenvolvimento regional: a experiência da Bahia*. Salvador: FAPESB, 2003.
- SPINOLA, Noélio Dantaslé. *A trilha perdida: caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no século XX*. Salvador: UNIFACS, 2009.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Relatório da pesquisa de campo sobre os distritos industriais do interior*. Salvador: SEI, 2013. (Textos para discussão).

Artigo recebido em 14 de fevereiro de 2016  
e aprovado em 31 de março de 2016.



# Consolidação do ambiente de negócios para a produção de biodiesel no semiárido baiano

*José Emanuel Rebouças Ferreira\**

Especialista em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e mestrando profissional em Bioenergia pela Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC). Professor industrial do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), professor especialista em Metodologia do Ensino Superior das Faculdades Integradas Olga Mettig (Famettig), professor da pós-graduação em Benchmarking da Faculdade D. Pedro II, professor de MBA em Ferramentas de Qualidade em Almoarifados do Senai Cimatec e professor especialista da FTC.

## **Resumo**

Esta pesquisa mostra as mudanças que ocorreram na infraestrutura da logística de transporte do semiárido baiano com a introdução do Programa Nacional de Produção de Biodiesel (PNPB) e do Selo Combustível Social. O trabalho procura explicar como são calculados os custos de transporte por meio das regulamentações e dos processos legais que as empresas utilizam para ter operacionalidade no processo da cadeia do biodiesel. O texto trata ainda da importância das cooperativas como protagonistas e controladoras da produção da agricultura familiar, abordando a questão das oleaginosas. Busca-se identificar os gargalos na logística que impactam diretamente o crescimento da produção do estado ao vincular agricultura familiar e cultivo de oleaginosas. A pesquisa mostra também as vantagens e desvantagens dos incentivos para as empresas adquirirem a produção da agricultura familiar. Por fim, são exibidas as mudanças geradas com base nos programas de melhoria de infraestrutura nas rodovias e nos anéis de ligação, que facilitaram a transferência das oleaginosas para as unidades de processamento em Feira de Santana e Candeias.

**Palavras-chave:** Infraestrutura. Custo. Transporte logístico. Biodiesel. Agricultura familiar. Semiárido.

## **Abstract**

*This research shows the changes that occurred in the infrastructure of the Bahian semi-arid transportation logistics with the introduction of the National Program for Biodiesel Production (PNPB) and the Social Fuel Seal, seeks to explain how the transport costs are calculated using the regulations and lawsuits where companies that make the logistics of transport seek to make operational use in the biodiesel production chain process. The importance of cooperatives as protagonist and controlling the production of the farmers of family farming, addressing the issue of production of oilseeds. Seeks to identify the bottlenecks in logistics that directly impact the growth of the state's production when connects family farming and oilseed production. What advantages and disadvantages of the incentives for companies to buy farmers' production of family farming. It changes generated based programs to infrastructure improvements in roads and connecting rings that facilitated the transfer of oil to the processing units in Feira de Santana and Candeias.*

**Keywords:** Infrastructure. Transport logistic cost. Biodiesel. Family farming. Semi-Arid.

## INTRODUÇÃO

O atual ambiente logístico na economia brasileira está caracterizado por ser deficiente e exigir ações que possam minimizar os gargalos enfrentados pela indústria em desenvolvimento. São desafios que precisam ser enfrentados pelos grupos empresariais e suas lideranças no âmbito federal, estadual e regional. São problemas atrelados não somente ao ambiente de serviços oferecidos como também à ausência de investimentos para a melhoria de portos, rodovias, ferrovias, aeroportos, entre outras estruturas.

Apesar da sua posição de destaque na economia brasileira, principalmente na Região Nordeste, a Bahia enfrenta problemas que, ao longo dos anos, vêm impactando o seu crescimento. Muitas das dificuldades enfrentadas são reflexos de infraestruturas deficitárias. O estado necessita de uma logística de transporte capaz de sustentar um crescimento permanente, em especial da produção de oleaginosas e sebo bovino para a fabricação de biodiesel no semiárido baiano.

Segundo Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2002, p. 9), “[...] todos os nossos conhecimentos devem ser baseados na observação, que devemos preceder a partir dos fatos para chegar aos princípios ou a partir dos princípios para chegar aos fatos, e alguns outros aforismos semelhantes”. Neste panorama, entender os gargalos que envolvem o ambiente econômico ligado ao consumo de combustíveis renováveis e à sua distribuição é fator preponderante para encontrar respostas que minimizem os efeitos sobre os preços dos biocombustíveis, importante segmento para a agricultura familiar.

O objetivo deste artigo é tentar compreender a infraestrutura da logística de transporte e o custo inserido no movimento de oleaginosas e biodiesel na região do semiárido baiano. Pretende-se apontar como se encontra a situação atual e o que mudou desde 2004 com o Programa Nacional de Produção de Biodiesel (PNPB) e o Selo Combustível Social (SCS), responsável pelos incentivos para as empre-

sas adquirirem a produção da agricultura familiar.

Como uma hipótese designa qualquer suposição possível de ser verificada, a partir da qual se extrai uma conclusão, são apresentadas quatro hipóteses e a conclusão. Busca-se explicar como se encontra a infraestrutura de produção e transporte de oleaginosas no semiárido baiano. Como o único meio de transporte na região é o modal rodoviário, entende-se que a situação das rodovias e a localização dos centros de processamento fazem parte dos argumentos para a apresentação das hipóteses que direcionaram o trabalho.

Assim:

1. Em relação ao Programa Nacional de Produção de Biodiesel (PNPB), verificou-se se houve melhorias na logística de transporte e na condição de produção na região do semiárido, analisando-se se foram mantidos os patamares da época de criação do programa ou se houve evolução.
2. Verificou-se como está a participação da agricultura familiar na produção de oleaginosas no semiárido baiano e se ela se organizou. Também como se encontram os beneficiados pelas empresas que receberam SCS e como se organizam os municípios produtores na composição da logística de transporte entre produtores e os centros processadores.
3. Associaram-se os programas do governo da Bahia, como Peltbahia, Probiodiesel e Bahiabio, à região do semiárido, verificando se contribuíram no crescimento e/ou na manutenção do agricultor nas regiões produtoras de oleaginosas.
4. Levantaram-se roteiros e custos dos transportes rodoviários para Bioóleo, em Feira de Santana; Becan, em Candeias; e Pbio, no Temadre.
5. Conclusão dos pontos analisados.

As dificuldades do semiárido, uma das regiões mais inóspitas do Brasil, levaram o governo federal a criar projetos de inclusão social, como o Progra-



ma Nacional de Produção do Biodiesel (PNPB) e o Selo Combustível Social (SCS), que estabeleceram incentivos fiscais para empresas. Ainda assim, permaneceram os entraves da região, em função do próprio clima e das características da população, acostumada à produção de culturas de subsistência.

Na implementação do programa, voltado para a Região Nordeste, a mamona foi apresentada como a oleaginosa capaz de transformar a região. Entretanto, faltavam infraestrutura básica, cultura de associação, sementes de qualidade e a aderência de empresas para que houvesse crescimento e incentivo à produção. O que se viu no estado, em especial na região do semiárido, foi um ambiente desfavorável e com pouco incentivo para o desenvolvimento da cadeia de produção de oleaginosas para a fabricação de biodiesel.

Quando da implantação do modelo de agricultura familiar, não se levou em conta a capacidade de produção comparativamente por região. A Bahia foi inicialmente tratada em condições iguais e até em vantagem por ser o estado com maior população com características para ter benefícios do SCS.

Entretanto, viu-se, ao logo de dez anos, que havia grandes disparidades entre as regiões. O semiárido nordestino se diferencia principalmente quanto ao clima e à incidência de chuvas. As características de outras regiões favorecem a cultura e a utilização da soja para a produção do biodiesel. A oleaginosa é ofertada pela população da agricultura familiar localizada nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país.

Outro ponto é que essas populações já estavam acostumadas a trabalhar em associações – hoje cooperativas –, dividindo máquinas e equipamentos no processo de aceleração do plantio e da colheita. Assim, produzir com o SCS era fácil, e a monocultura da soja, já conhecida por eles, era capaz de

promover bons resultados para o programa nessa parceria entre empresa e agricultores familiares.

Outro ponto que diferencia as outras regiões do semiárido baiano é o nível de comprometimento das cooperativas, acostumadas a selar acordos e cumprilos integralmente. O agricultor familiar do semiárido, muitas vezes analfabeto ou semianalfabeto, desconfiado de tudo e de todos, em função do sofrimento a que sempre esteve submetido, descumpra contratos, não se importando com os prejuízos dos outros envolvidos nos processos.

Estudos do semiárido demonstram que as regiões nas quais se concentra a produção de oleaginosas estão localizadas nos trechos das BR-116 (Feira de Santana), BR-324 (Salvador-Feira), BR-526/BR-324/BA-528, BA-528/BA-526 (Aratu) e BA-098. Nas proximidades dessas rodovias estão também as unidades de esmagamento e de produção do biodiesel, com capacidade para atender à demanda de oleaginosas e sebo bovino. Por isso a importância de se avaliar a logística de transporte nessa região e se entender os custos inseridos.

Desta forma, a metodologia utilizada nesta pesquisa foi o estudo de revisão bibliográfica, recorrendo-se a artigos, livros e revistas. Foi feita também uma entrevista com um especialista da área de movimentação de cargas relacionadas a bio-óleo, oleaginosas e sebo bovino, abordando ainda o transporte de oleaginosas da Transpetro e cooperativas.

Foram usadas justificativas de autores com interpretações neste segmento, possibilitando uma reflexão com análise da cadeia de produção de oleaginosas para a fabricação de biodiesel.

Esta pesquisa está estruturada em tópicos numerados. Ao longo do seu desenvolvimento, o artigo traz informações quanto ao tema proposto, descreve todo o processo de desenvolvimento dos

**As dificuldades do semiárido, uma das regiões mais inóspitas do Brasil, levaram o governo federal a criar projetos de inclusão social, como o Programa Nacional de Produção do Biodiesel (PNPB) e o Selo Combustível Social (SCS), que estabeleceram incentivos fiscais para empresas**

programas, até o PNPB, e trata das alterações na lei que beneficiou a Região Nordeste e da importância dessas mudanças. Dessa forma, determina-se a necessidade da logística em relação ao transporte rodoviário, único meio usado para transferência de oleaginosas para a produção do biodiesel no semiárido baiano.

Apresentam-se informações de estudos e projetos de órgãos públicos de instância municipal, estadual e federal, o referencial teórico e o valor de frete dos tipos de transporte de oleaginosas. O artigo expõe ainda a problemática da agricultura familiar relacionada à produção de biodiesel no semiárido baiano.

O trabalho mostra também as dificuldades dos municípios, limitados ao transporte por rodovias, em função da ausência de outros modais, e propõe questões norteadoras como possibilidades para o crescimento do semiárido baiano na produção de biodiesel. Por fim, são apresentadas as conclusões.

## **A LOGÍSTICA E SEUS MECANISMOS PARA O TRANSPORTE RODOVIÁRIO**

Determinar a relação entre a estrutura logística atual e o que fazer para que ela cresça mantendo-se competitiva é o desafio para o estado e os municípios do semiárido baiano produtores de oleaginosas. A sociedade consciente sabe que, se nada for feito para mudar o modelo de sustentabilidade da produção, em pouco tempo, o ecossistema estará deteriorado.

No mundo de negócios globalizados ocorre uma reestruturação das atividades relacionadas com a agricultura e a produção. O foco pode ter ligação com o agronegócio ou a agroindústria, o que leva à produção de alimentos e à geração de energias renováveis. As boas práticas agrícolas têm a sua base na combinação de rotação de culturas, cobertura permanente do solo, plantio direto e um eficiente sistema de transporte. A sustentabilidade

da agricultura vinculada à produção de oleaginosas no semiárido baiano passa pela formação de pessoas com conhecimentos e habilidades, pela estruturação de cadeias de produtos que atendam às demandas do mercado e pela viabilidade econômica do agricultor.

Os combustíveis renováveis evoluem como alternativas viáveis graças às novas tecnologias aplicadas

a essas fontes de energia. São desafios que exigem investimentos em pesquisa e em estruturas de negócios capazes de se manterem competitivos diante dos processos globalizados. Uma das necessidades é a modernização e a transformação das estruturas em sistemas logísticos de transporte. Isso proporcionaria à Bahia condições de se adaptar às mudanças mercadológicas que apontem para a incorporação e criação de uma nova logística de soluções que facilitem o uso em escala comercial das energias alternativas oriundas de fontes renováveis (limpas) – oleaginosas e sebo bovino. Esta é a proposta de negócio para a produção do biodiesel no semiárido baiano.

Um quadro de necessidades crescentes levou as organizações a tratarem a logística como um meio de sobrevivência de seu negócio. Muitos fatores explicam essa tendência. Os temas mais tratados estão relacionados aos custos das empresas, à competição do mercado consumidor e às distâncias, sem esquecer a necessidade de garantir prazos de distribuição.

O aumento do biodiesel, tanto para consumo interno, como para exportação, se deu pelo crescente interesse de obtenção de lucro como consequência da substituição gradativa do óleo mineral predominante no uso da economia moderna. A redução dos custos de produção e de transporte, a localização, o processamento e o armazenamento de produtos são a base para competir em qualquer parte do mundo. A agricultura vinculada à agroindústria, especificamente

**A sociedade consciente sabe que, se nada for feito para mudar o modelo de sustentabilidade da produção, em pouco tempo, o ecossistema estará deteriorado**

à produção do biodiesel no semiárido baiano, deixou de ser um negócio de proprietários, protegido pelo Estado, para ser parte de uma cadeia de produção regida pelo mercado, pela qualidade dos produtos e pela produtividade por área plantada.

### OBTENÇÃO DA MATÉRIA-PRIMA (OLEAGINOSAS E SEBO BOVINO)

O sebo bovino tem origem em abatedouros. Em relação a essa matéria-prima, tramita uma lei, mais ainda não há regra que determine o mínimo de gordura animal oriunda da pecuária familiar. Isso faz com que usinas como a JBS, que produz grande parte de seu biodiesel de gordura animal, comprem matéria-prima da agricultura familiar para obter participação nos leilões e o benefício fiscal dado pelo Selo Combustível Social (SCS).

Cultura conhecida e aceita na comunidade internacional, bem desenvolvida e com grandes volumes de produção, a soja representa cerca de 80% das oleaginosas utilizadas na produção do biodiesel. Isso pode ser percebido na tabela da ANP que mostra a composição da matéria-prima para a produção de biodiesel no Brasil.

Matéria-prima	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Óleo de soja	31%	95%	87%	82%	77%	83%	81%	77%
Óleo de algodão	0%	0%	0%	2%	4%	2%	2%	4%
Gordura animal	0%	1%	8%	13%	16%	13%	13%	17%
Outros mat. graxos	69%	4%	5%	3%	2%	2%	2%	1%

**Figura 1**  
ANP – Composição das matérias-primas na produção do biodiesel – 2013

Fonte: Boletim Mensal do Biodiesel (2014).

A cadeia básica do biodiesel deve ser entendida como toda a estrutura necessária para a produção deste biocombustível. Isso começa com a obtenção da matéria-prima, passando pelas usinas, até os centros de distribuição.

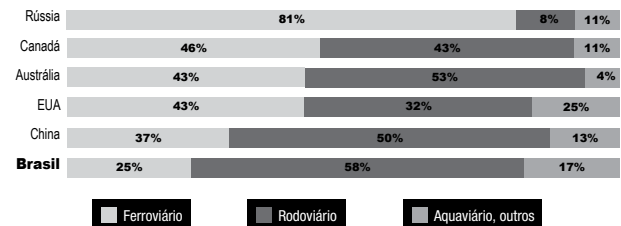
### A IMPORTÂNCIA DO TRANSPORTE NO DESENVOLVIMENTO DA CADEIA DE PRODUÇÃO DO BIODIESEL

A construção de uma logística eficiente passa pela necessidade de mobilidade e de projetos que apontem nessa direção. Não existe produção sem transporte, não existe ganho com um gargalo tão grande. O biodiesel é conhecido desde o início do século XX. Entretanto, diante do cenário mundial, sua importância e sua função fizeram com que países aprovassem leis que obrigam a mistura do biodiesel, para motivar a produção deste novo bio-óleo.

Em 2012 foram consumidos 2,72 bilhões de litros de biodiesel no Brasil, o que representou um aumento de 6,9% sobre 2011. Como não houve, neste período, mudança no teor mandatório de 5% no óleo diesel, o crescimento do consumo deveu-se exclusivamente ao aumento da demanda nacional de diesel, totalmente descolada da variação de 0,9% do PIB.

Apesar de se buscar uma estrutura de modal eficiente para o estado, quando o assunto é produção, os meios de deslocamento são estratégicos na definição dos custos. O Plano Nacional de Logística Integrada passou a reunir três planos governamentais já existentes: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT) e o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP).

A Figura 2 descreve como países continentais tratam seus modais. Pode-se perceber que o Brasil se destaca por possuir mais da metade de sua matriz presa ao rodoviário.



**Figura 2**  
Cenário da distribuição de modais em países continentais

Fonte: Brasil (2010).

Por esta figura é possível entender os desafios para o estado da Bahia no desenvolvimento de uma estrutura que viabilize a manutenção e a ampliação da produção de oleaginosas. Isso em função dos custos de transporte na cadeia de produção, considerando que a base de transporte no estado é o modal rodoviário.

Grandes países, como Canadá, China, Rússia, Estados Unidos, e a União Europeia, se esforçam continuamente para reduzir os custos de transporte, investindo e modernizando a infraestrutura e tornando as distâncias cada vez menos importantes na equação econômica. Porém, no Brasil, os longos trajetos são vencidos predominantemente por caminhão. Esta distorção nos impõe extraordinários prejuízos, dentre os quais uma ocupação territorial desequilibrada onde se destaca uma vasta região interior de acesso caro e difícil, pouco povoada, contrastando com uma faixa costeira abrigando quase 80% da população e da economia. (VIVACQUA, 2011).

A ausência da iniciativa privada na construção de alternativas para melhorar a logística deste transporte impacta diretamente o desenvolvimento e o crescimento da região. O semiárido baiano é uma área propícia a esse plantio, mas produzir nesta região exige quantias elevadas de investimento, e a expectativa de retorno é de longo prazo. Um dos maiores entraves são exatamente as longas distâncias e os precários acessos às áreas de produção, o que também precariza os meios de transporte para transferência das oleaginosas.

As mudanças no semiárido baiano precisam de novos e contínuos investimentos. Segundo o IPEA, ano-base 2011, a região tinha uma participação de 9% na produção de biodiesel no Nordeste (CASTRO, 2011). O governo federal, por intermédio da Secretaria do Desenvolvimento Territorial, vincula-

**A ausência da iniciativa privada na construção de alternativas para melhorar a logística deste transporte impacta diretamente o desenvolvimento e o crescimento da região**

da ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), implementou o Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. Na Bahia, foram criados 26 territórios de identidade no ano de 2007, pelo governo estadual. Assim, o estado tornou-se o primeiro do país a delimitar integralmente a sua área a partir de territórios de identidade, tratando-os, desde então, como unidades de planejamento.

Planejar num estado de dimensões territoriais iguais ou até maiores do que as de muitos países inclui o desenvolvimento de uma logística de transporte. Isso requer estratégias modernas e uma visão de futuro que exige dos governos eficiência, com diagnósticos rápidos e controle bem definido dos processos produtivos.

A partir desses pressupostos, verifica-se o esforço do governo da presidente Dilma Rousseff para criar uma agenda positiva que impulse o crescimento econômico no país, unindo elementos historicamente contraditórios (o público e o privado), na tentativa de realizar investimentos. A intenção é viabilizar projetos de infraestrutura de transporte, direcionando recursos para setores estratégicos, no intuito de gerar efeitos multiplicadores.

A importância da qualidade em infraestrutura transparece nos entraves para a movimentação de caminhões que transportam oleaginosas. Filas para carga e descarga e congestionamentos impactam diretamente o custo porque diminuem a produção dos veículos, aumentando o tempo de movimentação de carga.

Além de verem a carência de infraestrutura na região do semiárido baiano, os investidores também percebem a dificuldade de acesso à água. A chuva que cai na região é quase sempre proporcionalmente menor do que a quantidade de água que evapora (3 mil mm/ano). A evaporação é três vezes maior do que a chuva que cai, e não há período fixo nem lugar certo para chover.

No início do século XXI foram implementadas novas ações para o semiárido. Uma delas foi a atuação da área geográfica correspondente à região do semiárido brasileiro. Nas mudanças foram incluídos 102 novos municípios, os quais foram enquadrados em pelo menos um dos três critérios utilizados: precipitação pluviométrica, índice de aridez e risco de seca.

Com a nova delimitação, o número de municípios do semiárido brasileiro aumentou de 1.042 para 1.133, e a área oficial da região passou de 895.254,4 km<sup>2</sup> para 980.056,7 km<sup>2</sup>, um acréscimo de 9,5%, aproximadamente (NASCIMENTO, 2010).

O que se nota é o aumento da dificuldade do estado em proporcionar infraestrutura em uma região que é recordista em assistencialismo, tamanha a importância de seu desenvolvimento.

Daí a relevância do biodiesel para o estado. Trata-se de um produto de baixa complexidade, tratado como política pública para a inclusão da agricultura familiar no processo de fornecimento de matéria-prima para as usinas produtoras. Acertadamente, usou-se o Selo Combustível Social como ferramenta para fomentar a regulação e a integração entre as processadoras de biodiesel e as cooperativas agrícolas vinculadas ao programa PNPB.

## **O PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO DE BIODIESEL NA AGRICULTURA FAMILIAR E A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO NA LOGÍSTICA DE TRANSPORTE**

Ao adquirirem altas quantidades de insumos com baixo valor adicionado, as empresas tendem a operar em plena capacidade. Muitas vezes, a ausência da matéria-prima leva a empresa produtora a perder seu ponto de equilíbrio, mesmo considerando, a princípio, custos fixos mais baixos.

Apesar dos esforços, ainda cabe ao governo da Bahia desenvolver mecanismos adequados para a

reestruturação e manutenção dessa produção. A expansão da capacidade leva o ambiente de negócios a decisões difíceis, a lidar com a instabilidade. A falta de garantia da matéria-prima, principalmente aquela vinda da agricultura familiar, cria períodos de incerteza, fatores que dificultam um processo de decisão.

Uma estratégia de uso de produto se aplica, mas expectativas que envolvem a demanda futura e a concorrência devem ser vistas como problemas quando pautadas em uma estratégia de expansão de capacidade.

Contextualizar a logística é o mesmo que falar de integração de operações e de cadeia de suprimentos. A literatura logística apontava, no início desta década, que o prestador de serviço logístico (PSL) teria relevantes oportunidades para expandir seus negócios, por se tratar de empresa voltada para a cadeia de suprimentos. A integração desta cadeia passou a ser o menor caminho entre os dois extremos.

## **PROJEÇÕES E CAPACIDADE DAS UNIDADES BENEFICIADORAS DE OLEAGINOSAS E SEBO BOVINO NO SEMIÁRIDO BAIANO**

São três processadores de oleaginosas e sebo bovino. A Becan, atualmente com capacidade de 220 mil toneladas/ano, está instalada no município de Candeias e tem a intenção de ampliar sua capacidade para 300 mil toneladas/ano em 2016. A Bio-óleo tem capacidade de esmagamento de 120 mil toneladas de grãos por ano e está sediada em Feira de Santana, a segunda maior cidade da Bahia, a apenas 107 km da capital e do Porto de Salvador (informação verbal).<sup>1</sup> Com localização privilegiada, na BR-324, maior entroncamento rodoviário do Norte/Nordeste, a fábrica tem facilidade de recebimen-

<sup>1</sup> Entrevista concedida a Ferreira J.E.R. pelo dirigente da Transpetro, em 24 de setembro de 2014.

to e escoamento de produtos finais. A Oleopan, em Itaberaba, segundo informações, estava parada, sem data de início de produção.

### **PROJETOS E PROGRAMAS LANÇADOS PELO ESTADO PARA A PRODUÇÃO DE OLEAGINOSAS NO SEMIÁRIDO BAIANO**

Alguns dos principais projetos de grande alcance para a população agrícola são o Probiodiesel, o Bahiabio e o Peltbahia. Na infraestrutura foram concluídos o Anel Viário Baía de Todos-os-Santos, ligando a BR-324 ao porto do Tecon e ao Anel Viário 2 de Julho, desafogando o CIA, e obras de duplicação de vias, que estão dentro do Projeto Nordeste Competitivo, lançado em agosto de 2012, uma parceria entre os governos estadual e federal. Trata-se de um projeto de investimento em âmbito nacional que fundamenta a integração dos modais para a melhoria da infraestrutura em todas as áreas de movimentação do país.

Pode-se perceber pelos programas que a produção de oleaginosas para a fabricação de biodiesel no semiárido baiano perdeu parte do cunho social e passou a ser estratégica para as empresas, sem dúvida para a obtenção de lucro com competitividade no mercado internacional. Este novo modelo justifica a mudança de foco de empresas como a Petrobras Biocombustível (PBIO). Atualmente, a empresa usa em seus processos de fabricação do biodiesel plantas oleaginosas originárias da produção de 6.600 famílias da região em análise. Anteriormente, eram mais de 26 mil famílias.

### **ANÁLISE DOS DADOS DOS CUSTOS DA CADEIA DE PRODUÇÃO DO BIODIESEL**

Na análise dos dados para a otimização do custo da cadeia produtiva do biodiesel é necessário considerar a localização das usinas, especificamente as que estão na região do semiárido baiano, em

relação à estrutura de consumo e distribuição. Zot (2006) modelou a produção de biodiesel levando em conta o fornecimento de óleo pelas esmagadoras, fornecimento de álcool e o consumo final. Este modelo busca valorizar o processo dos centros de distribuição de combustível para as áreas de consumo do estado.

Como estado produtor de oleaginosas, a Bahia procura desenvolver, na cadeia do biodiesel, um sistema de produção que atraia novos investidores. Como os mercados trabalham com menores custos, a adequação dos processos de produção para a obtenção do biodiesel envolve gastos logísticos. Sabendo-se que a soja representa 80% da produção nacional de biodiesel, na análise de custos desta cadeia, é preciso estimar quanto representa o custo da soja, por ser a principal matéria-prima. Também é necessário determinar o custo fixo, o custo variável para as usinas produtoras, o custo do transporte do biodiesel para os centros distribuidores e o percentual a ser armazenado em curto prazo, dado o fato de o biodiesel ter ganho de água, por ser um combustível higroscópico.

Na interpretação de Zot (2006), no posicionamento de uma nova usina, deve-se levar em conta a minimização do custo total das instalações e o custo do transporte dos insumos para a produção do biodiesel. Deste arcabouço resulta a escolha dos municípios processadores e produtores de biodiesel, observando cenários diferentes, como a distância das esmagadoras ser menor que 200 km em relação à produtora, e esta ter localização próxima do maior centro de distribuição. Leão, Hamachere Oliveira (2011), cientes dos problemas das grandes distâncias para o fornecimento do óleo para as usinas, estudaram onde melhor instalar unidades de extração de óleo.

O transporte é a parcela que representa o maior custo logístico. Se tomarmos como base os números da logística dos norte-americanos, o custo total de logística deles equivale a 10% do PIB, sendo que o Transporte desse total responde por 60%. O Brasil tem propor-

ções semelhantes, e especialistas acreditam serem ainda maiores, da ordem de 13% justificados por ineficiências operacionais e por problemas de infraestrutura. (TACLA, 2016).

Peixoto (2014, p. 4) diz:

A otimização mostrou maior influência do custo para a produção do biodiesel, representando 75,8% do custo total. Acrescenta que o custo de produção nas usinas representa 6,9%, o custo variável 5,7%, e o custo de transportes do biodiesel das usinas para os centros de distribuição 5,3%.

Um fato importante surge na análise da soja. O custo de transporte da oleaginosa do campo para as usinas foi considerado em 3,5%, e o custo fixo, em 2,7%. Dessa forma, comprova-se que o insumo principal representa o maior fator para o custo de produção do biodiesel (PEIXOTO, 2014, p. 4).

Na elaboração deste trabalho, levaram-se em conta as perspectivas de desenvolvimento e a caracterização da produção de oleaginosas com o propósito de atender à produção de biodiesel. Têm-se várias fontes de matéria-prima para a produção de biodiesel, desde o babaçu ao óleo de palma, passando pelo óleo de soja, de girassol, de algodão, entre outros. Cada matéria-prima tem mercado, área de plantio e produtividade diferente.

Em um modelo sustentado para a produção do biodiesel observado com base no desenvolvimento de uma cadeia de produção, adaptado e apresentado pelo professor Carneiro (R.A.F. Políticas de Bioenergia e Matriz Energética (3/3/2013)), percebe-se que é necessário compreender como a cadeia produtiva está formada e como se estrutura no ambiente produtivo.

Na figura que ilustra uma cadeia agroindustrial de produção do biodiesel, cada agente do processo se explica. Isso descreve a importância da logística de transporte na mensuração de seus custos. Trata-se de um processo que sustenta a manutenção e a modernização, importantes para seu crescimento e, acima de tudo, para sua longevidade, garantindo a alocação de recursos e de novos atores para o desenvolvimento da cadeia de produção do biodiesel.

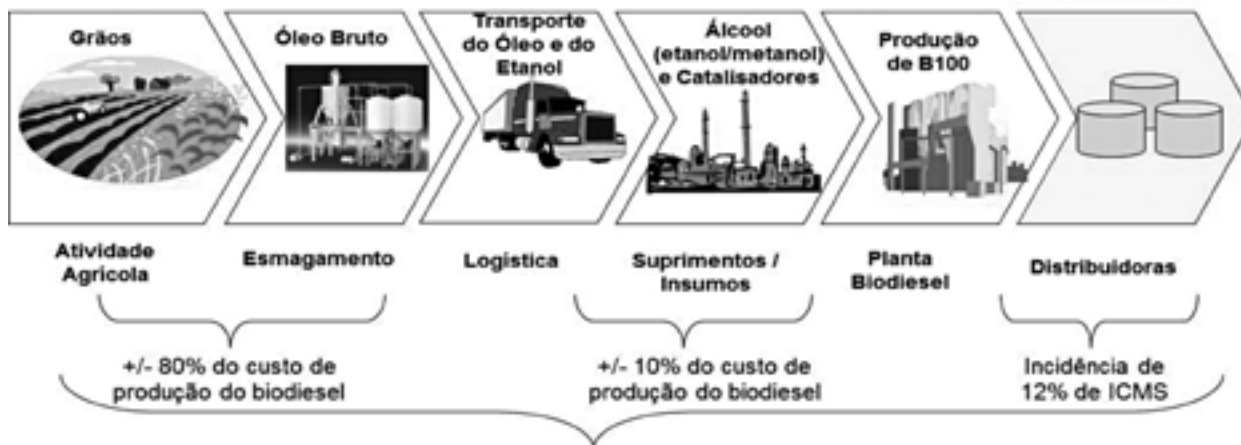
Para concluir a análise desta figura, vê-se que ela implementa e movimenta outros mercados que a servem. São os bens de capital no papel da indústria e os bens de serviços no papel da entrega e venda do produto final e dos subprodutos, como a glicerina enviada para a indústria farmacocômica.

Usando-se outro fluxo mais simplificado, percebem-se os elos que estão compondo a organização da logística de distribuição e a necessidade de qualidade e preço no transporte de oleaginosas, sebo bovino e todos os seus complementos, como torta, álcool, óleo bruto, refinado, misturado e entregue ao consumidor final.



**Figura 3**  
**Cadeia agroindustrial de produção de biodiesel**

Fonte: Mestrado Profissional em Bioenergia, Disciplina: Políticas de Bioenergia e Matriz Energética, Professor: Roberto Antônio Fortuna Carneiro, fonte não divulgada. <http://www.escavador.com/sobre/7645673/roberto-antonio-fortuna-carneiro>. Em 30/6/2016.



**Figura 4**  
Cadeia de valor da produção de biodiesel

Fonte: Fortuna (2016).  
Curso de Mestrado Profissional em Bioenergia Disciplina: Políticas de Bioenergia e Matriz Energética, em 30 jun. 2016.  
Site: <http://www.escavador.com/sobre/7645673/roberto-antonio-fortuna-carneiro>.

Observa-se na figura que são elevados os custos logísticos. Ao longo de sua cadeia, na base de seu programa, existe o transporte. Isso leva aos programas que o estado desenvolve em infraestrutura no modal rodoviário, base para desenvolvimento da região e visto como o único meio de deslocamento da produção em quase todas as regiões do Brasil e no semiárido baiano.

Uma análise importante acerca da figura acima é que, quando se trata da produção de plantas oleaginosas e de logística de transporte, vê-se no próprio fluxo apresentado pela ANP que o custo de produção do biodiesel está mais presente no processo da atividade agrícola. O transporte para as esmagadoras representa aproximadamente 80% do custo total.

Por isso é tão importante o estado desenvolver a cadeia de tal maneira que possa, em cada etapa de sua construção, criar valor ao produto biodiesel, base de sustentabilidade do mercado.

A nova geração de veículos de carga viabiliza o transporte rodoviário. Um tritrem substitui 2,2 caminhões, e um rodotrem substitui dois caminhões. Essa nova geração, além de possuir sistemas inteligentes, eixos articulados que se sobrepõem se não usados, tem outras características. O bitrem é um

caminhão articulado (trator trucado + dois semirreboques), e o tritrem, também caminhão articulado, tem trator trucado + três semirreboques. O tritrem e o rodotrem possuem a mesma capacidade de transporte, porém, em função de suas características, o tritrem só pode ser usado para o transporte florestal e canavieiro.

A contramão desta revolução no transporte rodoviário são as privatizações de trechos de BRs e BAs, que foram entregues a concessionárias para recuperação e cobrança de pedágio. Pelo lado do governo federal, o dinheiro resultante dos leilões foi aplicado em obras de recapagem e pavimentação de trechos não controlados por concessionárias.

Entretanto, número de pedágios é tão elevado que atrasa a viagem e onera o frete, o que eleva o custo na cadeia de distribuição de oleaginosas para a produção do biodiesel.

### **MUDANÇAS DOS MEIOS DE TRANSPORTE, MODERNIZAÇÃO E VANTAGENS PARA O AGRONEGÓCIO NO SEMIÁRIDO BAIANO**

Investimentos são justificados em função de gargalos na infraestrutura logística que afetam to-



dos os modais em maior ou menor intensidade. É o caso da malha da Ferrovia Centro-Atlântico (FCA) no trecho de Cachoeira e São Félix, cidades do Recôncavo baiano. Na travessia da ponte, o trem leva 75 minutos, para cobrir uma distância de 800 metros. A composição tem que passar no meio das cidades, dividindo-as. Um projeto praticamente concluído vai proporcionar melhor logística, reduzindo custos diretos quando o trecho permitir ganho de velocidade.

Esse projeto liberará o atual no trecho de Cachoeira e São Félix para uso de transporte rodoviário, com um investimento de R\$ 130 milhões. Isso vai permitir o transporte da soja entre Brumado, próximo à região produtora, e o Porto de Cotegipe, que tem investimentos para a instalação de seu ramal ferroviário. Com esse mesmo pensamento, Aaker (2001, p. 43) afirma que, quando um negócio tem uma vantagem por estar interligado a outro, ambos podem ser capazes de compartilhar uma força: a indústria automobilística e o governo podem desenvolver e gerar uma combinação de produtos associados.

É o caso da frota de caminhões da nova geração de veículos, que proporcionou grandes mudanças no transporte de grãos. No passado pouco distante, essa frota possuía uma capacidade de transporte entre 25 e 30 toneladas. Após a modernização do sistema ferroviário, a indústria pesada de máquinas e equipamentos reagiu e apresentou caminhões que transformaram esta realidade. Hoje eles são capazes de transportar cargas de 40, 50, 60 e até 70 toneladas, conhecidos como caminhões bitrem, rodotrem e tritrem.

Os resultados dessas mudanças ficam mais claros no transporte em distâncias de 2 mil a 3 mil quilômetros, apesar de não ser o caso deste trabalho. Para uma média de distância entre áreas de colheita de soja, milho ou outras oleaginosas, seriam necessários 34 caminhões com capacidade de 30 toneladas cada, para o transporte de mil toneladas de grãos.



**Figura 5**  
**Modelos de caminhões articulados**

Fonte: Google Imagens. Disponível em: <[www.google.com.br/search?q=imagens+bitrem+e+tritrem&biw=800&bih=475&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=0ahUKewi-7eWNvdDMAhUcKJAKHbXsC1IQ7AKIMA](http://www.google.com.br/search?q=imagens+bitrem+e+tritrem&biw=800&bih=475&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=0ahUKewi-7eWNvdDMAhUcKJAKHbXsC1IQ7AKIMA)>.

## ANÁLISE DAS TRÊS PRIMEIRAS HIPÓTESES

### Análise da primeira hipótese

Quando se analisa a primeira hipótese deste trabalho, na verificação do Programa Nacional de Produção de Biodiesel, associado com o processo de cadastramento das famílias, vê-se que ocorreu acentuada redução do número de agricultores beneficiados com o programa. Isso se explica pelo intenso uso do insumo principal, a soja, e do sebo bovino, considerado a segunda matéria-prima na produção do biodiesel.

Com a redução do número de produtores da agricultura familiar e com as melhorias na infraestrutura do sistema rodoviário, ocorreram avanços na logística de transporte. Muitas obras de duplicação e de ligação de anéis viários foram inauguradas, sem contar que as famílias, em sua maioria, foram organizadas em cooperativas, o que facilitou a apanha da produção.

### **Análise da segunda hipótese**

Quanto à segunda hipótese deste trabalho, conforme dados da tabela de composição da matéria-prima, a participação da agricultura familiar na produção de oleaginosas é mínima e está totalmente atrelada ao transporte rodoviário. Pelo que foi apurado nos municípios ligados ao SCS, essa produção se limita à mamona, enquanto que os latifúndios têm algodão, girassol e soja.

Com o semiárido baiano produzindo mamona, a alternativa dos processadores de oleaginosas foi desenvolver uma logística de apanha em outros estados. Na agricultura familiar do semiárido baiano, percebeu-se um histórico de dificuldades financeiras em função da monocultura e da falta de união entre os produtores e as associações (cooperativas) para uso de novas plantas oleaginosas. O fato comprovado é a diminuição de famílias no SCS e a dificuldade dos operadores logísticos no transporte destas sementes de plantas oleaginosas.

### **Análise da terceira hipótese**

Quanto à terceira hipótese, houve uma sequência na implantação dos programas do governo estadual e federal, como Peltbahia, Probiodiesel e Bahiabio. Trata-se de uma ação acertada, mesmo sem atingir o que o governo federal projetou para o crescimento e desenvolvimento da região. Houve sucesso em algumas microrregiões, e em outras foi promovida a vontade e dado o passo inicial, criando uma rede de produtores, processadores e distribuidores.

De modo geral, o semiárido baiano proporcionou um polo de produção de oleaginosas e aproveitamento do sebo bovino, com a instalação de uni-

dades de esmagamento e processamento do óleo bruto em Feira de Santana e Candeias. Existem projetos para ampliar a capacidade da unidade de Candeias, o que demonstra envolvimento do estado e vontade das empresas.

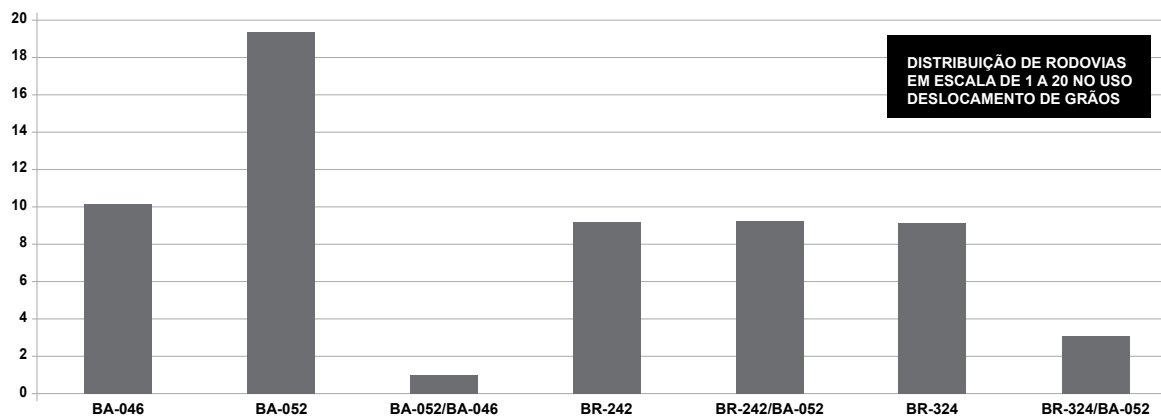
### **Na agricultura familiar do semiárido baiano, percebeu-se um histórico de dificuldades financeiras em função da monocultura e da falta de união entre os produtores e as associações (cooperativas) para uso de novas plantas oleaginosas**

### **Análise da quarta hipótese como parâmetro crítico**

Para a quarta hipótese foram levantados roteiros e custos do transporte rodoviário para a Bioóleo, em Feira de Santana; VBIO, em Iraquara; Becan, em Candeias; e Pbio, no Temadre. Perceberam-se melhorias acentuadas nos anéis de ligação. Ressalta-se que, como não se trabalhou com a unidade de Iraquara, a sua citação se deu para que se reflita no resultado da análise desta quarta hipótese. Houve avanços em todos os sentidos no âmbito da roteirização de custos de transporte, fato positivo para atrair investimentos e novos processos produtivos para o semiárido baiano. Em relação à logística de transporte e aos custos operacionais, a melhoria na infraestrutura representa elevado ganho em circulação, produção e crescimento da cadeia.

### **DISTRIBUIÇÃO DAS POSSIBILIDADES DO MODAL RODOVIÁRIO PARA O TRANSPORTE DE OLEAGINOSAS E SEBO BOVINO NA REGIÃO DO SEMIÁRIDO BAIANO**

Com base nas rodovias que atendem à região do semiárido e seguindo posicionamento de polos produtivos, construiu-se o gráfico abaixo. Constatou-se a abrangência de três possibilidades de caminho, com destaque para a BA-052, em função da maior incidência de municípios produtores de oleaginosas, facilitando o escoamento para a unidade de Feira de Santana.



**Figura 6**  
Rodovias mais movimentadas em transferência de oleaginosas

Fonte: Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (2015).

No total, a BA-052 tem 459 quilômetros de extensão e vai do entroncamento da BR-116 (Feira de Santana) a Xique-Xique. A estrada corta a Chapada Diamantina e segue até a região do São Francisco, passando por cidades como Morro do Chapéu, Tapiramutá, Xique-Xique, Piritiba, Ipirá e Baixa Grande, além da região produtora de Irecê. Conhecida pela importância no escoamento de grãos, a rodovia é chamada de Estrada do Feijão desde a década de 70. A BA-046 aparece com aproximadamente 17% das possibilidades de caminho, e as BR 242 e 324, com 15% das escolhas de caminho. A menor frequência encontrada foi no roteiro conjunto BA-052/BA-046, com aproximadamente 2% das possibilidades (AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES DA BAHIA, 2015).

Na análise da qualidade asfáltica e da manutenção das vias constatou-se que a BA-046, rodovia estadual, encontra-se totalmente pavimentada e em bom estado de conservação. O mesmo para a BR-242, uma rodovia federal que, além de estar em bom estado, é alvo de projetos de expansão para a criação de um percurso novo ligando Salvador com o seu marco zero, no porto, atravessando a Baía de Todos-os-Santos e ligando

a Ilha de Itaparica com São Roque do Paraguaçu, no município de Maragogipe.

A BR-324 é a grande via de acesso a Salvador e a Feira de Santana, as duas cidades mais populosas do estado. Nos pontos controlados pela Viabahia, sua pista teve renovação asfáltica, sinalização e grades de proteção. A BA-052 liga Feira de Santana a Xique-Xique, no noroeste do estado, e à margem do Rio São Francisco, passando por Irecê. A estrada apresenta áreas degradadas, exigindo melhorias de infraestrutura em trechos que estão em estado precário de conservação, entre os municípios de Feira de Santana e Ipirá. Deste ponto até Baixa Grande, a situação também preocupa os motoristas. A responsabilidade dessas malhas cabe à Viabahia, que administra a estrada. Ao estado cabe de fiscalizar.

## RECOMENDAÇÕES

Apesar dos muitos desafios do semiárido baiano, percebe-se que sua população cresce e se organiza em cooperativas, aprendendo a conviver com as diferenças e entendendo que da união vem a força e a capacidade de crescimento como pro-

dutores e fornecedores de oleaginosas para a produção de biodiesel.

As entrevistas e visitas a algumas regiões, como Feira de Santana, Candeias e Juazeiro, serviram para a elaboração de algumas recomendações a respeito da cadeia de produção de oleaginosas do biodiesel no semiárido baiano.

1. Que as empresas compradoras de matéria-prima, junto com o MDA, criassem um programa de requalificação das cooperativas, treinando e desenvolvendo a capacidade de liderança dentro da comunidade.
2. Que o MDA desenvolvesse metas de crescimento para o agricultor familiar e apresentasse regiões com melhoramentos na infraestrutura, criando interesse direto nas empresas que atuam em PPPs.
3. Que o estado procurasse unificar todos os programas de infraestrutura criados desde o SCS e o PNPB, a fim de transformar a Bahia em um polo autossustentável em produção de oleaginosas e sebo bovino na região do semiárido baiano.
4. Que se apresentem outras oleaginosas e se crie apoio institucional, com a capacitação de mão de obra e financiamento para modernização de máquinas e equipamentos agrícolas.

São muitos os desafios do estado, dos agricultores e, principalmente, dos municípios. É preciso que os anunciados investimentos em infraestrutura ocorram. E é muito importante que a Petrobras se renove e que os responsáveis pelos desvios sejam punidos exemplarmente, para que a empresa possa crescer no país e fora dele, já que se vive em uma economia globalizada.

Em um mercado em que o consumo de biodiesel aumenta exponencialmente no âmbito mundial, ficar para trás por falta de infraestrutura adequada seria um crime cometido contra os produtores da agricultura familiar do semiárido baiano. O crescimento é possível, desde que haja políticas estaduais planejadas e aplicadas sequencialmente, à medida que etapas mensuráveis sejam atingidas.

No processo de construção desse trabalho, são necessários mais pesquisas, mais investimentos e mais envolvimento das empresas com os produtores. É preciso dar continuidade a estudos que indiquem como fazer dessa região um polo produtor de oleaginosas e sebo bovino para a fabricação de biodiesel.

## CONCLUSÃO

Nem tudo são cactos ou mamonas. As mudanças ocorridas na infraestrutura e na logística de transporte ainda não são muitas, mas têm demonstrado sua contribuição para o desenvolvimento da região do semiárido baiano, proporcionando menores custos. Enfim, mesmo que o trabalho tenha cunho elucidativo, diante do desafio do estado em implementar infraestrutura para o crescimento da matriz energética que surge – combustível renovável –, fica o questionamento: como vencer tantos obstáculos para transformar o estado em um polo viável de produção de matéria-prima e biocombustível? E tudo isso baseado em um modelo de produção simples, que tem como perfil a integração da agricultura familiar, fato que afeta o custo de produção, mas favorece a inclusão social com a criação de renda para as famílias.

## REFERÊNCIAS

AAKER, D. A. *Administração estratégica de mercado*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES DA BAHIA. Estrada do Feijão beneficia... Disponível em: <<http://www.agerba.ba.gov.br/noticiaInterna.asp?cod=361>>. Acesso em: 10 maio 2015.

ALVARENGA JUNIOR, M.; YOUNG, C. E. F. *Produção de biodiesel no Brasil, inclusão social e ganhos ambientais*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/images/gema/Gema\\_Artigos/2013/Alvarenga\\_Young\\_2013\\_ELAAE\\_Biodiesel\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/gema/Gema_Artigos/2013/Alvarenga_Young_2013_ELAAE_Biodiesel_no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 5 out. 2015.

ARNOLD, J. R. T. *Administração de materiais*. São Paulo: Atlas, 2009.

- BAHIA. Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura. *BahiaBio*. 2008. Disponível em: <[www.seagri.ba.gov.br/bahiabio.asp](http://www.seagri.ba.gov.br/bahiabio.asp)>. Acesso em: 11 jan. 2013.
- BALLESTERO-ALVAREZ, M. E. *Gestão da qualidade, produção e operações*. São Paulo: Atlas, 2010.
- BALLOU, R. H. *Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física*. São Paulo: Atlas, 1993.
- BATALHA, M. O.; SILVA, A. L. Gerenciamento de sistemas agroindustriais: definições, especificidades e correntes metodológicas. In: BATALHA, M. O. (Org.). *Gestão agroindustrial*. São Carlos: Atlas, 1997.
- BOLETIM MENSAL DO BIODIESEL. Brasília: ANP, jan. 2014.
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. C.; PASSERON, J. C. *Ofício de sociólogo*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BOWERSOX, D. J.; CLOSS, D. J. *Logística empresarial: o processo de integração da cadeia de suprimento*. São Paulo: Atlas, 2007.
- BRASIL. Ministério dos Transportes, Secretaria de Política Nacional de Transportes. *Cenário da infraestrutura logística no Brasil*. São Paulo, 2010. Apresentação de slide. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/LuisNassif/debate-tv-brasil-nassifspntrmperrupato18jun2010>>. Acesso em: 30 jun. 2016.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CASTRO, César Nunes de. *O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e a produção de matéria prima de óleo vegetal no Norte e no Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. (Texto para discussão, 1613).
- CHING, H. Y. *Gestão de estoques na cadeia logística integrada: Supply Chain*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- CHRISTOPHER, M. *Logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos: estratégias para a redução de custo e melhoria dos serviços*. São Paulo: Pioneira, 1997.
- DORNIER, P. P. et al. *Logística e operações globais: texto e casos*. São Paulo: Atlas, 2000.
- FIGUEIREDO, K. F. *Logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos*. São Paulo: Atlas, 2003.
- FLEURY, F.; WANKE, P.; FIGUEIREDO, K. F. *Logística empresarial: a perspectiva brasileira*. São Paulo: Atlas, 2000.
- GENTILE, P.; BENCINI, R. *Construindo competências: entrevista com Philippe Perrenoud*, Universidade de Genebra. 2000. Disponível em: <[http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php\\_main/php\\_2000/2000\\_31.html](http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_2000/2000_31.html)>. Acesso em: 10 maio 2016.
- LEÃO, R.; HAMACHER, S.; OLIVEIRA, F. Optimization of biodiesel supply chains based on small farmers: a case study in Brazil. *Bioresource Technology*, [S.l.], v. 102, n. 19, p. 8958-8963, 2011.
- MARQUEZ, A. C. Front-end, back-end and integration issues in virtual supply chain dynamics modeling. *International Journal of Logistics Systems and Management*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 38-63, 2004.
- MEDEIROS, J. B. *Comunicação empresarial*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- NASCIMENTO, Humberto Miranda do. Semiárido brasileiro e baiano: dimensão territorial e estratégia de desenvolvimento. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 48., 2010, Campo Grande. *Anais...* Campo Grande: SOBER, 2010. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/15/1199.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2016.
- OLIVEIRA, D. P. R. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. São Paulo: Atlas, 1998.
- PEIXOTO, J. A. S. *Otimização do custo na cadeia produtiva do biodiesel no Brasil*. 2014. 37 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Química)-Escola da Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/109708>>. Acesso em: 10 maio 2016.
- PIRES, S. R. I. *Gestão da Cadeia de Suprimentos: conceitos, estratégias, práticas e casos - Supply Chain Management*. São Paulo: Atlas, 2004.
- PORTER, M. E. *Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias na concorrência*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- SANTINI JUNIOR, N.; ALMEIDA, S. R. P. *Princípios e ferramentas da estratégia empresarial*. São Paulo: Atlas, 2011.
- TACLA, D. *Preço ou custo? Transporte sua escolha!*. Disponível em: <[http://www.portalsupplychain.com.br/pdf/artigos/Artigo\\_Douglas\\_Tacla\\_DHL.pdf](http://www.portalsupplychain.com.br/pdf/artigos/Artigo_Douglas_Tacla_DHL.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2016.
- VIVACQUA, P. A. *O vexame dos transportes no país*. 2011. Disponível em: <<http://www.logisticadescomplicada.com/o-vexame-dos-transportes-no-pais/>>. Acesso em: 22 jul. 2013.
- WANKE, P. F. *Logística e transporte de carga no Brasil: produtividade e eficiência no Século XXI*. São Paulo: Atlas, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Logística para MBA Executivo em 12 lições*. São Paulo: Atlas, 2010.
- WANKE, P. F.; MAGALHÃES, A. *Logística para micro e pequenas empresas*. São Paulo: Atlas, 2012. Disponível em: <[www.carrosdegaragem.com](http://www.carrosdegaragem.com)>. Acesso em: 30 set. 2015.
- ZOT, F. D. *Biodiesel no Rio Grande do Sul: um modelo para sua distribuição e localização de usinas*. 2006. Dissertação (Mestrado)-Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

Artigo recebido em 6 de janeiro de 2016  
e aprovado em 9 de março de 2016.



# Exportações de soja: uma análise de competitividade da Bahia e do Mato Grosso entre 2008 e 2014<sup>1</sup>

Ronisson Lucas Calmon da Conceição\*

Geiza Velozo Amaral\*\*

Renato Droguett Macedo\*\*\*

Ana Elísia de Freitas Merelles\*\*\*\*

\* Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

\*\* Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

\*\*\* Graduado em Ciências Econômicas e mestrando em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

\*\*\*\* Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e doutoranda em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (Unifacs). Professora-assistente do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

## Resumo

O agronegócio é um setor crucial para a dinâmica da economia brasileira, sendo gerador de divisas e incrementos nos níveis de renda. Dentre os vários produtos deste setor, o de maior destaque é a soja. O objetivo desta pesquisa é analisar o grau de competitividade das exportações da commodity nos estados do Mato Grosso e Bahia, no período de 2008 a 2014. Para isto, foram utilizados os indicadores de competitividade de vantagem comparativa revelada, simétrica e de Vollrath, além dos índices de taxa de cobertura, contribuição ao saldo comercial e comércio intraindústria. Os resultados evidenciam vantagem comparativa revelada para a soja no estado mato-grossense em todo o período supracitado. Em relação à Bahia, a soja se mostrou competitiva em apenas alguns dos anos analisados. Em ambos os estados, porém, constatou-se que a produção e a exportação de soja têm sido relevantes para o saldo positivo da balança comercial. Além disso, detectou-se a presença de comércio interindustrial em ambos os estados para todo o período de análise. Assim, destaca-se a relevância do setor para a economia brasileira e a necessidade de se elaborar outras pesquisas, a fim de estimular a manutenção e o aumento da competitividade da sojicultura brasileira no mercado internacional.

**Palavras-chave:** Vantagem comparativa. Competitividade. Soja. Comércio internacional.

## Abstract

*Agribusiness is a key sector for the dynamics of the Brazilian economy by creating currencies and increasing income levels. Among the products of this sector, the soy complex stands out. The objective of this research was to analyze the export competitiveness of the commodity in the states of Mato Grosso and Bahia, from 2008 to 2014. To achieve that, it was used competitiveness indicators, such as Revealed Comparative Advantage, Symmetric Comparative Advantage and Revealed Comparative Advantage of Vollrath, in addition to some indexes: Coverage Rate, Contribution to the Trade Balance and Intraindustry Commerce. The results show the existence of revealed comparative advantage for soybeans in Mato Grosso throughout the aforementioned period. Regarding Bahia, soy proved competitive in only some of the analyzed years. In both states, however, it was found that the production and export of soybeans have been relevant to the positive balance of commercial trade. In addition, it was detected the presence of inter-trade commerce in both states for the entire period. Thus, we highlight the importance of the sector to the Brazilian economy and the need to develop further research in order to maintain and increase the competitiveness of Brazilian soybean production in the international market.*

**Keywords:** Comparative advantage. Competitiveness. Soy. International market.

<sup>1</sup> Esse artigo foi apresentado oralmente no XIX Encontro de Economia Baiana (2015).

## INTRODUÇÃO

A produção de soja é destinada à alimentação humana e animal, sendo uma das principais fontes de proteína e óleo vegetal. Essa oleaginosa apresenta extensa utilização na indústria e na produção de biodiesel (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA, 2004; SOUZA et al., 2010).

Desde o ano de 2006 até 2014, o Brasil foi um dos líderes no balanço mundial de exportação de soja. Nesse mesmo intervalo, o país foi também o segundo maior produtor de soja no mundo, atrás dos EUA, conforme relatório da Agriannual (2014), com respaldo nos dados do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA). A importância da cultura nativa do continente asiático é, portanto, perceptível entre os produtos da pauta de exportação do país, que é composta ainda pelo milho, algodão, café, laranja, carnes e outros. Conforme análise discorrida por Silva (2015), mesmo com os impactos da conjuntura internacional desfavorável, a posição predominante da soja na pauta exportadora dos produtos do agronegócio é notável, seguida de carne de frango, papel e celulose, açúcar e carne bovina. No ano de 2015, até o mês de agosto, observou-se que a quantidade de soja em grãos exportada ultrapassou em 45,7 milhões de toneladas o exportado no mesmo período no ano de 2014.

Na América Latina, destaca-se ainda a Argentina, que ocupa a terceira colocação mundial na produção dessa oleaginosa. Em 2014, o Brasil alcançou uma produção de soja em grãos de 138,6 milhões de toneladas, o que significou um aumento de 219,2% em relação a 2013. Contudo, no que se refere à produção de farelo de soja e óleo de soja em bruto, verificou-se um decréscimo de, respectivamente, 9% e 25,6% na produção de 2014 em relação a 2013 (FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION, 2015; BRASIL, 2015b).

A China não só é o maior demandante da soja brasileira como também, no intervalo 2006-2014, foi o maior importador mundial deste produto, seguida pela União Europeia e pelo México. A taxa de incre-

mento das importações chinesas nesse período foi de aproximadamente 140,20 %, conforme números trazidos pela Agriannual (2014). No primeiro quadrimestre de 2014, as compras de soja brasileira por este país atingiram 4,99 milhões de toneladas, o que representou um aumento de 83% em relação ao mesmo período do ano anterior. De acordo com o Ministério da Agricultura (BRASIL, 2015a), a oleaginosa brasileira possui elevado teor de proteína e padrão de qualidade *premium*, fato que possibilita a sua entrada em mercados exigentes, como os da União Europeia e do Japão (COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, 2015; BRASIL, 2015a).

Nos últimos anos, a balança comercial brasileira vem apresentando incrementos em seus níveis de superávit, embora esse cenário não seja verificado em todos os períodos analisados. Esses aumentos estão associados substancialmente ao desempenho das exportações do agronegócio nacional. Desta forma, é fundamental preservar a tendência de crescimento deste setor tão relevante para a economia brasileira, haja vista a criação de divisas, geração de empregos e aumento nos níveis de renda (GONÇALVES, 1987; BRASIL, 2015a).

Embora o Brasil se destaque como um dos maiores exportadores mundiais do complexo de soja, deve-se salientar que há uma intensa competição nos mercados internacionais. Muitos são os desafios a serem superados entre os concorrentes internacionais no comércio exterior, entre eles, as diferenças de produtividade do trabalho, os custos de produção e o grau de inovação tecnológica. No caso brasileiro, de acordo com Tavares (2004), a competitividade internacional da produção de soja é constantemente prejudicada pelos elevados custos de logística, que minoram a margem de lucro da cadeia produtiva da *commodity*.

A chegada da soja ao território brasileiro data de 1882, por intermédio dos Estados Unidos. Porém, seu primeiro registro no Brasil deu-se em 1914, no Rio Grande do Sul. Contudo, apenas a partir da década de 1940, a cultura adquiriu relevância econômica no país. Posterior, nos anos 1970, a soja



logrou o patamar de principal cultura do agronegócio nacional, através de expressivo incremento da produtividade, o que decorreu, principalmente, da inserção de novas tecnologias produtivas.

Em décadas posteriores, o fato que chama a atenção é a descentralização da produção, que, inicialmente, se concentrava na Região Sul do Brasil. No entanto, novas possibilidades surgiram também no Centro-Oeste e

Nordeste. Assim, na safra de 2013/2014, o Mato Grosso se destacou como o maior produtor, respondendo por cerca de 30% da produção nacional. No Nordeste, a Bahia se sobressaiu como o maior produtor regional, com 3,84% da produção brasileira (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA, 2004; COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, 2015).

Muitas pesquisas recentes fazem referência à competitividade do complexo de soja brasileiro no mercado internacional, como as elaboradas por Rocha, Merelles e Soares (2014), Mota, Cerqueira e Rezende (2013), Ilha, Wegner e Dornelles (2010) e Coronel, Machado e Carvalho (2009). Em todos esses trabalhos, são feitas análises deste setor a partir de interpretações sobre a sua competitividade, através de distintos indicadores, como vantagem comparativa revelada (VCR), taxa de cobertura (TC), índice de abertura de comércio (Oi), posição relativa de mercado (PRM), índice de contribuição ao saldo comercial (ICSC) e *constant-market-share*.

Pesquisas com esse escopo são relevantes para orientar a elaboração de políticas públicas que tenham por objetivo fomentar o desenvolvimento da sojicultura brasileira, de modo que maiores investimentos sejam atraídos para o segmento, em termos de pesquisa e extensão rural, tecnologias e infraestrutura. Por outro lado, para a esfera privada, os resultados alcançados poderão fundamentar decisões de investimento agregado. Assim, por meio da mensuração de indicadores de desempe-

nho, pode-se avaliar o grau de competitividade de uma *commodity*. Barbosa, Sousa e Soares (2013) explicitam que o uso desses indicadores assume papel relevante na formulação de estratégias competi-

tivas e políticas públicas que tenham por objetivo incrementar a participação de um dado produto agrícola no contexto internacional.

Nessa contextualização, o arcabouço discorrido no presente trabalho tem

como objetivo analisar a competitividade das exportações de soja<sup>2</sup> nos estados do Mato Grosso e da Bahia, no período de 2008 a 2014. Para tanto, em termos de procedimentos metodológicos, utilizaram-se os seguintes indicadores: vantagem comparativa revelada (VCR), vantagem comparativa simétrica (VCS), vantagem comparativa revelada de Vollrath (VCRV), taxa de cobertura (TC), índice de contribuição ao saldo comercial (ICSC) e indicador de comércio intraindústria (G-L). Esses indicadores, em certa medida, dimensionam as possibilidades de mensuração da competitividade em diversas amplitudes espaciais – municípios, estados, regiões, países, ou mesmo blocos econômicos –, em relação ao comércio estabelecido para um determinado produto, num período de tempo previamente especificado.

As razões para a escolha do intervalo de tempo entre os anos de 2008 e 2014, para os dois estados, devem-se à relevância da produção de soja na época e, em especial, por ser o período categorizado como “pós-crise econômica” internacional. O cenário no Mato Grosso, após a crise de 2008, foi de crescimento nas exportações, mesmo com uma taxa pouco expressiva, de apenas 9%, em relação

### **O arcabouço discorrido no presente trabalho tem como objetivo analisar a competitividade das exportações de soja nos estados do Mato Grosso e da Bahia, no período de 2008 a 2014**

<sup>2</sup> Aqui foram consideradas as seguintes categorias de soja, de acordo com a nomenclatura comum do Mercosul: (12010010) Soja para semeadura; (12010090) Outros grãos de soja, mesmo triturados; (12011000) Soja, mesmo triturada; para semeadura; (12019000) Soja, mesmo triturada, exceto para semeadura; (12081000) Farinha de soja; (15071000) Óleo de soja, em bruto, mesmo degomado; (15079010) Óleo de soja refinado.

ao ano anterior. Já em 2010, o estado apresentou a única variação percentual negativa no período (-22%). Depois disso, as exportações da *commodity* vêm apresentando variações positivas. Na Bahia, as exportações do setor de sojicultura tiveram um crescimento de 38% em 2009, enquanto que, nos anos subsequentes, as variações foram negativas: 2010 (-2%), 2012 (-2%) e 2013 (-10%). Atrelada a esses resultados, a área plantada cresceu na Bahia e no Mato Grosso em percentuais muito próximos, especialmente entre 2012 e 2013. O percentual de variação de produtividade do Mato Grosso se manteve sincronizado em relação ao da Bahia (COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, 2015).

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Adam Smith e David Ricardo foram os primeiros economistas a realizar estudos relacionados ao comércio internacional e à competitividade das relações de comércio envolvendo os países, abordando, respectivamente, as teorias da vantagem absoluta e da vantagem comparativa.

Acerca da teoria da vantagem absoluta, Smith analisou que produtos com menor custo de produção deveriam ser o foco de um país, enquanto que aqueles com custo mais elevado deveriam ser trocados com países onde tivessem menor custo. Ou seja, uma nação teria uma vantagem absoluta na produção de um bem quando precisasse de uma quantidade menor de insumos para produzir esse bem. A principal questão dessa teoria é que o comércio internacional beneficiaria a todos enquanto se desse entre nações que possuíssem vantagem e desvantagem em pelo menos um produto (MAIA, 2004; SILVA, 1991).

David Ricardo ampliou a teoria de Smith ao desenvolver a teoria da vantagem comparativa. A ideia básica dessa abordagem preconiza a noção de que, mesmo um país não possuindo vantagem absoluta

**Na Lei da Vantagem Comparativa, os países se beneficiariam com o comércio internacional mesmo que fossem absolutamente menos eficientes na produção de todos os bens, desde que se especializassem nos bens em que são relativamente mais eficientes**

em nenhum bem, o comércio internacional ainda será vantajoso se, em termos relativos, a produtividade dos parceiros comerciais for diferente. Igualmente, a teoria da vantagem comparativa é usada para descrever o custo de oportunidade para produzir um bem entre dois países. Ao se abrir

mão de produzir vários bens para fazer apenas um, tem-se menor custo de oportunidade de produção desse bem. Assim, haverá uma vantagem comparativa na sua produção (PASSOS; NOGAMI, 2005).

Conforme Krugman e Obstfeld (2005), na Lei da Vantagem Comparativa, os países se beneficiariam com o comércio internacional mesmo que fossem absolutamente menos eficientes na produção de todos os bens, desde que se especializassem nos bens em que são relativamente mais eficientes.

Cabe ressaltar que as teorias postuladas por Smith e Ricardo assentam-se na teoria do valor-trabalho. Logo, o valor intrínseco a uma mercadoria decorre exclusivamente da quantidade de trabalho incorporado ao longo do processo de produção. Assim, as teorias ditas clássicas desconsideram os outros fatores de produção, dando ênfase ao insumo trabalho na formação de preços e nos custos dos bens. Além do mais, ambas as teorias preconizam as vantagens recíprocas e as economias externas aos consumidores, oriundas da especialização produtiva entre as nações.

Por outro lado, a abordagem neoclássica da teoria do comércio internacional de Heckscher-Ohlin ressalta as diferenças internacionais nas dotações de fatores como causa das vantagens comparativas. Essa teoria estabelece que o país exportador de mercadorias no fator de produção mais abundante importará mercadorias intensivas no fator

escasso. Assim, as mudanças nas dotações de fatores promoveriam aumentos no estoque de capital ou na disponibilidade de nova tecnologia, implicando a possibilidade de uma nova fonte de vantagens comparativas (KRUGMAN; OBSFELD, 2005).

Posteriormente, Balassa (1965) desenvolveu a teoria da vantagem comparativa revelada. Os dados usados pós-comércio explicam o porquê de serem revelados. O índice de vantagem comparativa revelada (VCR) mostra se um determinado país ou estado possui vantagem comparativa no comércio de um determinado produto, o que revelaria a sua eficiência na comercialização e especialização na produção desse bem.

O conceito de competitividade não possui uma definição concreta. Nos mercados globalizados, a competitividade dos setores econômicos pode ser definida pela habilidade de crescer frente aos melhores concorrentes internacionais. Ainda, pode ser entendida como a capacidade de sobrevivência e de crescimento nos mercados, resultante das estratégias competitivas adotadas pelas firmas. Tais estratégias envolvem o entendimento do controle de custos, da produtividade e de outras variáveis (JANK; NASSAR, 2000).

A competitividade das exportações depende de diversos fatores, tais como a tecnologia disponível e a eficácia como é utilizada, os preços das matérias-primas, a taxa de câmbio e outros elementos. Existem diversas variáveis que influenciam a competitividade e três linhas gerais para medir o quão competitivo seria um país ou firma: desempenho, macro e eficiência. O conceito de desempenho associa a competitividade de um país à sua performance no mercado internacional, utilizando indicadores para avaliar até que ponto o país é competitivo. Já a abordagem macro avalia a competitividade a partir de variáveis que intercedem nas decisões de política econômica, como a taxa de

câmbio, os subsídios e incentivos à exportação e a política salarial, dentre outras. Por fim, o conceito de eficiência associa a competitividade de uma economia, de acordo com suas características estruturais, com a produtividade de um bem em níveis de eficiência e qualidade igual ou superior à de seus concorrentes (PINHEIRO; MOREIRA; HORTA, 1992).

Na abordagem de Hagenauer (1989), a competitividade está relacionada ao desempenho das exportações industriais. Nesse sentido, trata-se de um conceito *ex-post*, que avalia a competitividade através de seus efeitos sobre o comércio externo. Seriam competitivas as indústrias que ampliassem sua participação na oferta internacional de determinados produtos. Nessa mesma perspectiva, a vantagem deste conceito estaria na facilidade de construção de indicadores que possam avaliar a competitividade de um país ao exportar determinado produto, argumento utilizado, por exemplo, por Gonçalves (1987) na análise das exportações brasileiras.

O conceito de competitividade pode ser ampliado e passar a abranger também as condições de produção – todos os fatores que inibem ou aumentam as exportações de produtos –, as políticas cambiais e comerciais, a eficiência dos canais de comercialização e dos sistemas de financiamento, os acordos internacionais (entre países ou empresas), as estratégias de firmas transnacionais, dentre outros elementos. Assim é com os novos países industrializados (NIC) asiáticos, que vêm expandindo impetuosamente sua participação no mercado mundial, o que é visualizado como um paradigma por outros países. O fato é que a política de promoção das exportações adotada por esses NIC's asiáticos, a fim de serem competitivos frente aos outros mercados, é a proposta básica logicamente derivada desta conceituação – ou o que seria de fato conceituado como competitividade (HAGUENAUER, 1989).

Mesmo existindo outros elementos que incorporam a noção de competitividade, alguns autores enfatizam o papel do desempenho exportador: “A competitividade consiste na capacidade de um país para manter e expandir sua participação nos mercados internacionais e elevar simultaneamente o nível de vida de sua população” (FAJNZYLBER, 1988 apud HAGUENAUER, 1989, p. 13). Esse conceito remeteria a fatores como o crescimento efetivamente observado de exportações específicas de um país, a taxa de crescimento do comércio mundial, a evolução das transações internacionais do produto e a evolução das importações dos países de destino como causas que denotariam a presença de competitividade.

## MATERIAIS E MÉTODOS

Para que fosse possível a determinação do grau de competitividade da soja no mercado internacional, foram utilizados os indicadores<sup>3</sup> de vantagem comparativa revelada (VCR), vantagem comparativa simétrica (VCS), vantagem comparativa revelada de Vollrath (VCRV), taxa de cobertura (TC), índice de contribuição ao saldo comercial (ICSC) e indicador de comércio intraindústria (G-L).

Os indicadores supracitados já foram utilizados em diversos outros estudos que analisaram o desempenho brasileiro no comércio exterior para um determinado produto ou de um estado ou região em relação ao volume agregado das exportações do Brasil (MOTA; CERQUEIRA; REZENDE, 2013; FERNANDES; WANDER; FERREIRA, 2008; ILHA; WEGNER; DORNELLES, 2010; SOARES; SILVA, 2013; ROCHA; MERELLES; SOARES, 2014; PEREIRA; PORCILE; FURTADO, 2011; BARBOSA; SOUSA; SOARES, 2013; CORONEL; SOUSA; AMORIM, 2011; PETRAUSKI et al., 2012).

<sup>3</sup> Deve-se ressaltar que tais indicadores baseiam-se em valores observados ex-post ao comércio, inviabilizando a sua utilização para fins de previsão.

A seguir será apresentada a metodologia de cálculo e interpretação dos indicadores utilizados nesta pesquisa, em termos de fundamentos analíticos e limitações.

### Vantagem comparativa revelada (VCR)

Esse indicador foi desenvolvido por Balassa (1965) com o objetivo de mensurar a vantagem comparativa revelada de um país, considerando-se seus fluxos de comércio (PEREIRA; PORCILE; FURTADO, 2011). Assim, possibilita analisar o grau de especialização produtiva de uma determinada amplitude espacial, que pode incluir uma unidade federativa, um país ou um bloco econômico, na alocação de seus insumos produtivos, para um dado produto ou setor produtivo.

Nesta pesquisa, verificou-se a participação da soja oriunda dos estados do Mato Grosso e da Bahia no setor externo. A forma genérica desse índice pode ser definida de acordo com a equação (1) abaixo:

$$VCR_{ijk} = \frac{\left(\frac{X_{ij}}{X_{ik}}\right)}{\frac{X_j}{X_k}} \quad (1)$$

Em que:

$VCR_{ijk}$  = Vantagem comparativa revelada do produto  $i$ , de uma região  $j$  em relação a uma zona de referência  $k$ ;

$X_{ij}$  = Valor exportado do produto  $i$  na região  $j$ ;

$X_{ik}$  = Valor total exportado do produto  $i$  na zona de referência  $k$ ;

$X_j$  = Valor total das exportações totais da região  $j$ ;

$X_k$  = Valor total das exportações da zona de referência  $k$ .

O  $VCR$  varia de zero ao infinito, com os seguintes intervalos: se o  $VCR > 1$ , há vantagem comparativa nas exportações do produto; todavia, se  $0 < VCR < 1$ , coexiste desvantagem comparativa. Logo, se o  $VCR$  para o produto soja for maior que a unidade, o estado da Bahia ou de Mato Grosso apresentará vantagem comparativa revelada.

### Vantagem comparativa simétrica (VCS)

Esse indicador, proposto por Laursen (1998), corrige a assimetria existente no *VCR*, em que a vantagem comparativa varia de um ao infinito ( $VCR > 1$ ), e a desvantagem varia de zero a um ( $0 < VCR < 1$ ). Diante disso, este indicador limita o grau de vantagem e desvantagem comparativa dentro de um intervalo simétrico. Para isso, seu cálculo pode ser obtido conforme a equação (2):

$$VCS_{ijk} = \frac{(VCR_{ijk}-1)}{(VCR_{ijk}+1)} \quad (2)$$

Em que:

$VCS_{ijk}$  = Vantagem comparativa simétrica do produto  $i$ , para uma região  $j$ , em relação a uma zona de referência  $k$ ;

$VCR_{ijk}$  = Vantagem comparativa revelada do produto  $i$ , para uma região  $j$ , em relação a uma zona de referência  $k$ .

O *VCS* varia entre [-1 e 1], sendo um avanço em relação ao *VCR*, que apresenta grande variabilidade em seus valores, o que dificulta a comparação entre produtos. Para valores entre 0 e 1, a região ou país possui vantagem comparativa revelada. Por outro lado, para valores entre -1 e 0, coexiste desvantagem comparativa revelada da região  $j$ , em relação à zona de referência  $k$ , para o produto  $i$  (MARTINS et al., 2010; SILVA; MONTALVÁN, 2008).

### Vantagem comparativa revelada de Vollrath (VCRV)<sup>4</sup>

O indicador de vantagem comparativa revelada (*VCR*), descrito anteriormente, é usado para analisar o desempenho das exportações de uma região, país ou bloco econômico e o seu grau de competitividade referente à produção de um bem. Esse índice consiste em uma dupla apuração do setor no total do país e do país no total do mundo.

<sup>4</sup> Este indicador é também encontrado como Revealed Comparative Advantage of Vollrath (RCAV). Foi desenvolvido em 1991, por Thomas Lachlan Vollrath (MOTA; CERQUEIRA; REZENDE, 2013).

De acordo com Bender e Li (2002), citados por Barbosa e outros (2011), para remover essa limitação, emprega-se o índice de vantagem comparativa revelada de Vollrath (*VCRV*). Com base na visão desses autores, esse indicador pode ser expresso pela equação (3):

$$VCRV_i = \frac{\left(\frac{X_{ij}}{(\sum_j X_{ij}) - X_{ij}}\right)}{\left(\frac{(\sum_j X_{ij}) - X_{ij}}{[(\sum_j \sum_i X_{ij}) - (\sum_j X_{ij})] - (\sum_j X_{ij}) - X_{ij}}\right)} \quad (3)$$

Onde:

$X_{ij}$  = Valor exportado do produto  $i$  no país  $j$ ;

$\sum_j X_{ij}$  = Valor exportado pelo país;

$\sum_f X_{ij}$  = Valor total das exportações mundiais do setor  $i$ ;

$\sum_f \sum_i X_{ij}$  = Valor total das exportações mundiais.

Contudo, na perspectiva deste trabalho, comparando-se a produção de soja da Bahia e do Mato Grosso em relação à produção nacional, tem-se que:

$X_{ij}$  = Valor exportado de soja no estado  $j$ ;

$\sum_j X_{ij}$  = Valor total exportado pelo estado  $j$ ;

$\sum_f X_{ij}$  = Valor total das exportações nacionais de soja;

$\sum_f \sum_i X_{ij}$  = Valor total das exportações nacionais.

Os estados do Mato Grosso e da Bahia apresentarão vantagem comparativa revelada de Vollrath na exportação de soja se o valor do indicador de *VCRV* for maior que a unidade. Ao contrário disso, apresentarão desvantagem comparativa revelada de Vollrath.

### Taxa de cobertura (TC)

Este indicador é um complemento ao *VCR*, sendo calculado conforme equação (4):

$$TC_{ij} = \frac{X_i}{M_i} \quad (4)$$

Sendo que:

$TC_{ij}$  = Taxa de cobertura do produto  $i$  da região ou país  $j$ ;

$X_i$  = Valor das exportações do produto  $i$  da região ou país  $j$ ;

$M_i$  = Valor das importações do produto  $i$  da região ou país  $j$ .

Conforme assinalam Soares e Silva (2013), se esse indicador for maior que uma unidade, tem-se que o produto contribui para superávit da balança comercial para uma dada região ou país. Contudo, inversamente, se o  $TC$  for menor que um, o produto contribui para déficit da balança comercial. De outra forma, se  $TC_{ij} > 1$ , as exportações ultrapassam as importações do produto  $i$ , da região ou país  $j$ , havendo vantagem comparativa no comércio desse produto.

A análise conjunta entre a  $TC$  e o  $VCR$  evidencia os pontos fortes e fracos do comércio exterior de uma economia ou de determinando setor econômico. Nesse sentido, se o  $VCR$  e a  $TC$  forem maior que uma unidade, o produto em questão é um ponto forte do comércio exterior, sendo, portanto, representativo para a economia regional. Por outro lado, se ambos os indicadores supracitados forem menor que a unidade, o produto é considerado fraco em termos de comércio internacional. Caso o produto apresente apenas um dos indicadores inferior a uma unidade, o produto é considerado um ponto neutro, já que um dos indicadores apresenta valor superior a um. Os produtos considerados pontos fortes, para uma determinada região, são os que apresentam melhores oportunidades de inserção no comércio exterior, corroborando as vantagens comparativas para a produção (GUTMAN; MIOTTI, 1996; PEREIRA; PORCILE; FURTADO, 2011).

### Índice de contribuição ao saldo comercial (ICSC)

Esse indicador foi definido por Lafay (1990) com o objetivo de auxiliar na identificação da especialização das exportações. O ICSC consiste na comparação entre o saldo comercial de cada produto, ou grupo de produtos, e o saldo comercial teórico desse mesmo produto (SOARES; SILVA, 2013). Assim, esse indicador pode ser obtido de acordo com a equação (5):

$$ICSC_i^t = \left[ \frac{100}{(X_i^t + M_i^t)} \right] * [(X_i^t - M_i^t) - (X^t - M^t) * \frac{(X_i^t + M_i^t)}{(X^t + M^t)}] \quad (5)$$

Em que:

$ICSC_i^t$  = Índice de contribuição ao saldo comercial do produto  $i$ , num período de tempo  $t$ ;

$X_i^t$  = Exportações do produto  $i$ , em determinado período  $t$ ;

$M_i^t$  = Importações do produto  $i$ , em determinado período  $t$ ;

$X^t$  = Exportação total da região, em dado período  $t$ ;

$M^t$  = Importação total da região, em dado período  $t$ .

O primeiro termo da equação, entre colchetes, representa a balança comercial observada do produto  $i$ , neste caso a soja, enquanto que o segundo representa a balança comercial teórica deste produto. Para valores positivos ( $ICSC_i^t > 0$ ), o produto  $i$  apresenta vantagem comparativa revelada, num dado período  $t$ . Caso contrário, para valores negativos ( $ICSC_i^t < 0$ ), o produto  $i$  apresenta desvantagem (SOARES; SILVA, 2013; MOTA; CERQUEIRA; REZENDE, 2013).

### Comércio intraindústria (G-L)

O comércio intraindústria reside no comércio, exportação e importação, entre dois países, ou ainda grupo de países, de produtos pertencentes ao mesmo segmento industrial. Enquanto isso, no comércio interindústria, as transações comerciais ocorrem entre diferentes setores de atividade (VASCONCELOS, 2003).

Diante disso, para avaliar o comércio intraindústria do segmento soja nos estados da Bahia e do Mato Grosso, utilizou-se o índice formulado por Grubel e Lloyd (1975), sendo expresso pela equação (6) a seguir:

$$G - L = 1 - \left( \frac{|X_k^t - M_k^t|}{(X_k^t + M_k^t)} \right) \quad (6)$$

Em que:

$G-L$  = Comércio intraindústria;

$X_k^t$  = Valor das exportações do bem  $k$  da região, no período  $t$ ;

$M_k^t$  = Valor das importações do bem  $k$  da região, no período  $t$ ;

$|X_k^t - M_k^t|$  = Balança comercial do bem  $k$ , no período  $t$ ;

$(X_k^t + M_k^t)$  = Comércio total do bem  $k$ , no período  $t$ .

Os valores obtidos pelo índice de comércio intraindústria (G-L) podem variar de 0 a 1. Se o valor do índice for igual a 1, o comércio será do tipo intraindústria. Porém, se o valor do índice se aproximar de zero, o comércio será do tipo interindústria, ou comércio do tipo Heckscher-Ohlin. A primeira situação pode representar o caso de exportação e importação de produtos similares por uma mesma firma. De outro modo, o segundo caso pode ilustrar, por exemplo, um país exportador de produto primário e importador de produtos manufaturados (CAMPOS; HIDALGO; MATA, 2007).

#### Fonte de dados

Os dados referentes à balança comercial da soja nacional e dos estados da Bahia e do Mato Grosso foram coletados no sítio do Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior (Aliceweb2). As informações de exportação e importação nacional e dos estados supracitados foram coletadas no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

A análise dos resultados pautou-se também nos dados de área plantada, produtividade e produção, coletados junto à Companhia Nacional de

Abastecimento (Conab). Para contextualizar os respectivos estados, utilizaram-se informações da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e do Instituto Mato-Grossense de Economia Agropecuária (IMEA) para os anos da análise.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção são apresentados e discutidos os resultados obtidos pela pesquisa, através dos indicadores de  $VCR$ ,  $VCS$ ,  $VCRV$ ,  $TC$ ,  $ICSC$  e  $G-L$ , para a avaliação do grau de competitividade dos estados do Mato Grosso e da Bahia, entre os anos de 2008 e 2014.

A Tabela 1 a seguir apresenta os resultados dos indicadores de vantagem comparativa revelada ( $VCR$ ,  $VCS$ ,  $VCRV$ ) para a soja baiana.

Os resultados obtidos demonstram que a Bahia se mostrou competitiva na produção de soja apenas nos de 2009, 2010, 2011 e 2012, uma vez que o  $VCR$  foi maior que uma unidade, e o  $VCS$  ficou no intervalo entre 0 e 1. Enquanto isso, nos anos de 2008, 2013 e 2014, a Bahia apresentou desvantagem comparativa na produção de soja. Isto é, os indicadores de competitividade ( $VCR$  e  $VCS$ ) se mostraram ascendentes entre 2009 e 2011, com uma redução nos anos de 2012 e 2013 e retomada do crescimento em 2014.

**Tabela 1**  
Indicadores de vantagem comparativa revelada, vantagem comparativa simétrica e vantagem comparativa revelada de Vollrath, referentes às exportações de soja – Bahia – 2008-2014

Ano	VCR	Var. %	VCS	Var. %	VCRV	Var. %
2008	0,82	-	-0,10	-	0,52	-
2009	1,13	37,8	0,06	160,00	0,60	15,38
2010	1,17	3,54	0,08	33,33	0,82	36,66
2011	1,22	4,27	0,10	25,00	0,71	-13,41
2012	1,04	-14,74	0,02	80,00	0,57	-19,71
2013	0,84	-19,23	-0,09	-550,00	0,32	-43,86
2014	0,89	5,95	-0,06	-33,30	0,31	-3,12

Fonte: dados da pesquisa.

Salienta-se que, a partir de 2011, embora tenham sido expressivos os aumentos na área plantada de soja, as safras de 2011/12 e 2012/13 apresentaram variações negativas na produtividade (COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, 2015). Esse cenário pode explicar parcialmente a variação negativa do indicador no biênio 2012-2013, sob a perspectiva do efeito quantidade em relação à receita exportação deste estado. Contudo, em 2014 houve um aumento percentual do VCR em relação ao período anterior, da ordem de 5,95%, que pode estar associado à elevação significativa na produtividade da safra 2013/14.

Os resultados do VCRV para o estado da Bahia foram menores que uma unidade durante todo o período observado, não apresentando, assim, competitividade. Isso reforça a premissa de que a Bahia, mesmo sendo um campo de expansão da soja e mesmo que esta oleaginosa tenha a maior participação na balança comercial do estado, ainda precisa de mais investimentos, principalmente na comparação com os demais estados do país.

A análise dos indicadores de vantagem comparativa revelada corrobora a competitividade do estado do Mato Grosso, ao longo de todo o período analisado, conforme apresentado na Tabela 2.

**Isso reforça a premissa de que a Bahia, mesmo sendo um campo de expansão da soja e mesmo que esta oleaginosa tenha a maior participação na balança comercial do estado, ainda precisa de mais investimentos**

Contudo, apesar de possuir vantagem comparativa na produção de soja, constata-se uma trajetória descendente nos três indicadores, com maiores variações negativas nos anos de 2009 (-6,41%) e 2013 (-10,14%).

Embora tenha apresentado variações positivas na área plantada ao longo do período, este estado teve reduções significativas em sua produtividade, verificadas nas safras de 2008/09, 2009/10, 2011/12 e 2012/13, com exceções nos anos de 2010 e 2014, quando se constata variações positivas na produtividade e na área plantada (COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, 2015).

Com base na Tabela 2, os resultados do VCRV para o Mato Grosso, no período de estudo, acabam reforçando o fato de que este estado se destaca como um grande exportador de soja devido às suas vantagens comparativas na produção do grão, sobretudo em relação à Bahia e aos demais estados do país. Nos períodos analisados, Mato Grosso começou com o índice de 8,85 e finalizou com 4,52, o que demonstra uma redução de competitividade ao longo do tempo.

Uma análise dos resultados obtidos entre os dois estados em questão demonstra uma maior competitividade da soja mato-grossense. Porém,

**Tabela 2**  
Indicadores de vantagem comparativa revelada, vantagem comparativa simétrica e vantagem comparativa revelada de Vollrath, referentes às exportações de soja – Bahia e Mato Grosso – 2008-2014

Ano	VCR	Var. %	VCS	Var. %	VCRV	Var. %
2008	8,00	-	0,78	-	8,85	-
2009	6,49	-18,88	0,73	-6,41	8,68	-1,92
2010	6,79	4,62	0,74	1,37	7,91	-8,87
2011	6,45	-5,01	0,73	-1,35	6,45	-18,45
2012	5,47	-15,19	0,69	-5,48	6,82	5,73
2013	4,33	-20,84	0,62	-10,14	4,40	-64,51
2014	4,61	6,47	0,64	3,23	4,52	2,72

Fonte: dados da pesquisa.



Mato Grosso vem perdendo competitividade no cenário nacional, conforme dados obtidos pela pesquisa. De igual modo, a Bahia encerrou o período com desvantagem comparativa.

Os resultados obtidos por este trabalho corroboram pesquisas anteriores, em que se analisou a competitividade do complexo de soja sob a perspectiva da vantagem comparativa revelada. Assim,

citam-se os resultados alcançados por Rocha, Merelles e Soares.(2014) e Mota, Cerqueira e Rezende (2013), no que se refere à constatação empírica da vantagem comparativa revelada das exportações de soja do Mato Grosso e da Bahia. Deve-se ponderar que as discrepâncias em relação aos resultados obtidos nos trabalhos mencionados anteriormente e os alcançados aqui são decorrentes das distintas formas de análise da amplitude espacial, da cesta de produtos considerada e do cálculo dos indicadores com base no destino das exportações.

Como dito anteriormente, a taxa de cobertura revela em que medida as exportações de um determinado produto contribuem para o superávit ou o déficit na balança comercial, evidenciando a (des) vantagem comparativa no comércio deste produto. De acordo com a Tabela 3, ambos os estados analisados apresentaram, em todos os anos do estudo, vantagem comparativa, em termos de cobertura das importações.

**Ambos os estados analisados apresentaram, em todos os anos do estudo, vantagem comparativa, em termos de cobertura das importações**

Em relação à Bahia, a variação positiva em 2009 deu-se em decorrência do incremento das exportações de soja, com uma redução nas importações, conforme apresentado na Tabela 2. A partir daí, hou-

ve uma tendência decrescente na taxa de cobertura, nos anos de 2010, 2011 e 2012. Esse comportamento pode ser atribuído ao aumento das importações, com significativa redução nas exportações de

soja. Posteriormente, a variação positiva no ano de 2013 ocorreu por conta da redução nas importações, de US\$ 3.887.390,00 para US\$ 2.074.101,00. Contudo, há uma retração no indicador (-32,71%) no ano de 2014, que pode ser compreendida pela diminuição nas exportações e significativo aumento nas importações.

O estado do Mato Grosso apresentou elevados valores em relação à taxa de cobertura. Esse comportamento pode ser explicado pelas elevadas exportações de soja do estado ao longo do período, apesar das oscilações registradas. Além disso, salientam-se também os decréscimos nas importações de soja verificadas na balança comercial mato-grossense. Os resultados obtidos pelo TC ratificam a vantagem comparativa deste estado na produção da oleaginosa.

A análise conjunta entre os indicadores de competitividade e a TC permitiu a constatação de pontos fortes, fracos e neutros do comércio de soja, evidenciando se cada estado em questão se mostrou competitivo ou não em relação ao Brasil, conforme a Tabela 4.

**Tabela 3**  
**Taxa de cobertura em relação à comercialização de soja – Bahia e Mato Grosso – 2008-2014**

Ano	Bahia		Mato Grosso	
	TC	Var.%	TC	Var. %
2008	950,29	-	(1)	-
2009	1.361,49	43,27	14.875,33	-
2010	1.044,27	-23,30	18.215,74	22,46
2011	428,94	-58,92	125.109,15	586,82
2012	243,37	-43,26	108.156,69	-13,55
2013	409,83	68,40	30.605,06	-71,70
2014	275,79	-32,71	101.893,17	232,93

Fonte: dados da pesquisa.

(1) TC não calculada, uma vez que não houve importação de soja para o referido ano.

**Tabela 4**  
**Pontos fortes, neutros e fracos para a comercialização de soja – Bahia e Mato Grosso – 2008-2014**

Ano	Bahia	Mato Grosso
2008	Neutro	(1)
2009	Forte	Forte
2010	Forte	Forte
2011	Forte	Forte
2012	Forte	Forte
2013	Neutro	Forte
2014	Neutro	Forte

Fonte: dados da pesquisa.

(1) TC não disponível.

Os resultados obtidos evidenciam que a sojicultura mato-grossense é um ponto forte para a economia, sendo um produto demasiadamente competitivo no cenário nacional, ao longo de todo o período de análise. No entanto, para o estado da Bahia, a soja se mostrou competitiva apenas no período de 2009 a 2012, anos em que coexistiu vantagem comparativa revelada ( $VCR > 1$  e  $TC > 1$ ). Nos anos em que um destes indicadores evidenciou desvantagem ( $VCR < 1$  ou  $TC < 1$ ), a soja se mostrou um produto neutro para a economia baiana.

Em relação ao índice de contribuição ao saldo comercial, verificou-se que ambos os estados apresentaram vantagem comparativa na comercialização de soja para todo o período analisado. Para os dois casos, a produção da *commodity* influenciou positivamente os saldos das balanças comerciais, sendo que o destaque foi, mais uma vez, o estado do Mato Grosso, que apresentou índices sempre acima de 15.

É importante ressaltar as taxas de variação do indicador para o período analisado. Para esta variável, a Bahia apresentou evolução no crescimento da competitividade da soja, já que houve uma variação de 81,39% no índice, entre os anos de 2008 a 2014. Em relação ao Mato Grosso, houve retração de 25,17% para o ICSC, reduzindo em mais de dez vezes a diferença entre as vantagens comparativas apresentadas por ambos os estados.

**Tabela 5**  
**Índice de contribuição ao saldo comercial para a comercialização da soja – Bahia e Mato Grosso – 2008-2014**

Ano	Bahia		Mato Grosso	
	ICSC	Var. %	ICSC	Var. %
2008	5,32	-	25,70	-
2009	8,97	68,61	16,89	-34,28
2010	7,05	-21,4	15,71	-6,99
2011	8,50	20,57	20,35	29,54
2012	8,06	-5,18	16,26	-20,10
2013	8,37	3,85	15,30	-5,9
2014	9,65	15,29	19,23	25,69

Fonte: dados da pesquisa.

A queda da contribuição da soja para a balança comercial no Mato Grosso pode estar associada à crise econômica de 2008, que acabou comprometendo a comercialização dos produtos transacionados internacionalmente, como ocorreu com a soja – o que indica redução da competitividade da soja, frente ao mercado externo, tanto para o Mato Grosso como para Bahia. Porém, durante todo o período analisado, a produção baiana sofreu menos com a recessão econômica de 2008.

Por fim, a análise do indicador de comércio intraindústria para o mercado da soja brasileira, sob a ótica dos estados da Bahia e Mato Grosso. Como pode ser observado na Tabela 6, ambos apresentaram um comércio do tipo puramente interindustrial, o que significa que, em relação ao comércio internacional da soja, os dois estados exibiram uma estrutura puramente exportadora. Ou seja, o volume importado é insignificante frente ao valor exportado, o que contribui de forma significativa para a competitividade de ambos no mercado externo.

Desta forma, os dados aqui apresentados possibilitaram uma mensuração da competitividade das exportações de soja baiana e mato-grossense. Os indicadores VCR, VCS e VCRV demonstraram a vantagem ou a desvantagem comparativa das exportações em relação ao agregado nacional. A taxa de cobertura possibilitou averiguar em que medida as exportações de soja dos estados mencionados cobrem as importações, evidenciando a contribui-

ção deste produto para o saldo da balança comercial. A análise conjunta do VCR e da TC elucidou se a produção desta oleaginosa constituiu um ponto forte, neutro ou fraco para a economia. De igual forma, o ICSC auxiliou a identificação de vantagem comparativa ou não para a produção de soja. Por fim, o índice de G-L ratificou a existência de um comércio puramente interindustrial para ambos os estados analisados.

**Tabela 6**  
Comércio intraindústria da comercialização de soja – Bahia e Mato Grosso – 2008-2014

Ano	Bahia	Mato Grosso
2008	0,00	0,00
2009	0,00	0,00
2010	0,00	0,00
2011	0,00	0,00
2012	0,01	0,00
2013	0,00	0,00
2014	0,01	0,00

Fonte: dados da pesquisa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O agronegócio tem sido um setor estratégico para a dinâmica da economia brasileira, através da geração de empregos, renda e divisas. Dentro desse contexto, destaca-se a sojicultura, em que o Brasil se coloca entre os maiores produtores mundiais. Diante disso, o objetivo deste trabalho foi analisar a competitividade das exportações de soja nos estados da Bahia e do Mato Grosso. Para alcançar este objetivo, utilizaram-se indicadores de competitividade.

Os resultados obtidos pelo VCR, VCS e VCRV demonstraram que o Mato Grosso se mostrou competitivo ao longo de todo o período analisado, mas este indicador apresentou uma trajetória decrescente. Por outro lado, o estado da Bahia não se mostrou competitivo nos anos de 2008, 2013 e 2014. Pela análise do VCRV, a Bahia não apresentou vantagem comparativa revela-

da, para o período observado. Já o Mato Grosso se mostrou competitivo em todos os anos, iniciando o período com um valor de 8,85. Em 2014, porém, o indicador ficou em 4,52, expressando uma redução na competitividade deste estado, para o recorte temporal estudado. A análise conjunta do VCR e da TC ratificou que a soja é um ponto forte para a dinâmica da economia mato-grossense. Contudo, para a Bahia, este produto agrícola se mostrou forte apenas nos anos de 2009 a 2012.

Em termos de contribuição ao saldo comercial, constatou-se que, em ambos os estados analisados, a produção desta *commodity* afetou positivamente o saldo da balança comercial. Nesse sentido, valores obtidos por Mato Grosso, através do ICSC, foram maiores que os da Bahia, corroborando a posição do primeiro como o maior produtor nacional e a relevância deste produto agrícola para a sua pauta de exportação.

Além disso, os resultados alcançados por este trabalho demonstram a preponderância do comércio puramente interindustrial para ambos os estados analisados, em todos os anos do recorte temporal estabelecido. Este cenário explicita a característica de uma estrutura essencialmente exportadora, tendo em vista os valores irrelevantes das importações em relação às exportações.

Ressalta-se que as oscilações na competitividade e, conseqüentemente, nos indicadores podem estar associadas a variáveis internas e externas. Internamente, este cenário pode estar relacionado com a inserção potencial de novos estados produtores no mercado nacional, redução na produtividade ou na área plantada, limitações de crédito aos produtores, fatores de ordem geográfica, expectativas de investimento do produtor ou dificuldades de transporte e escoamento da produção. Por outro lado, os elementos externos poderiam ser explicados como variações internacionais nos preços dos produtos agrícolas, além das oscilações na demanda e oferta no âmbito do comércio externo.

Deste modo, salienta-se a relevância da adoção de medidas que visem fortalecer e incrementar a competitividade do complexo de soja brasileiro, haja vista a intensa competição nos mercados internacionais e a presença dos elementos internos e externos que influenciam a oferta nacional e regional. Essas medidas podem envolver o setor público ou a iniciativa privada. No que tange às intervenções governamentais, elucida-se a inclusão de políticas públicas que fomentem a produção e a competitividade, através de mais investimentos em infraestrutura (de modo a facilitar o transporte e o escoamento da produção) e um maior apoio ao produtor (mais possibilidades de crédito e investimentos em pesquisa científica, tecnologia e extensão rural). Tais medidas podem ser relevantes na aquisição de economia de escala, reduzindo os custos unitários de produção, e na agregação de valor à produção brasileira.

Caso se extrapolem as sugestões da aplicação dos indicadores, outras características dos estados exportadores da sojicultura poderiam ser contextualizadas. Porém, esse diagnóstico fugiria do escopo proposto. Em nenhuma parte do trabalho estabeleceram-se relações concernentes ao grau de elasticidade do produto exportado e o volume de exportação impactado pela incidência das tarifas alfandegárias, ou mesmo informações condizentes com as oscilações do câmbio como integrantes da política comercial – posto serem essas informações não apreendidas pelos indicadores da pesquisa.

Por fim, cabe enfatizar que esta pesquisa não é determinante para a caracterização única da competitividade dos estados em análise. Nesse sentido, sugere-se, para trabalhos futuros, uma análise comparativa entre os maiores produtores nacionais do complexo de soja, utilizando-se dos mesmos instrumentos metodológicos deste trabalho. Propõe-se ainda a desagregação do cálculo dos indicadores para os componentes do complexo de soja (grãos, farelo e óleo), de forma a demonstrar em qual tipo de produto cada estado brasileiro possui

maior competitividade, possibilitando a adoção de políticas públicas que atendam às especificidades de cada região produtora.

## REFERÊNCIAS

AGRIANUAL: anuário da agricultura brasileira. São Paulo: FNP, 2014. 463 p.

BALASSA, B. *Trade liberalization and revealed comparative advantage*. Londres: The Manchester School of Economic and Social Studies, 1965.

BARBOSA, W. F.; SOUSA, E. P.; SOARES, N. S. Competitividade das exportações do segmento cacaueteiro nos estados da Bahia e de São Paulo. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 43, n. 6, nov./dez. 2013.

BARBOSA, W. F. et al. Desempenho exportador do setor de carnes em Santa Catarina. *Revista de Textos de Economia*, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 70-93, jul./dez. 2011.

BOLETIM DE COMÉRCIO EXTERIOR DA BAHIA. Salvador: SEI, dez. 2011. Mensal. Disponível em: <[http://www.sei.ba.gov.br/images/releases\\_mensais/pdf/bce/bce\\_dez\\_2011.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/images/releases_mensais/pdf/bce/bce_dez_2011.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Culturas: soja*. Brasília: [s.n.], 2015a. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/vegetal/culturas/soja>>. Acesso em: 7 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Balança comercial brasileira: dados consolidados*. Brasília: [s.n.], 2015b. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1423144482.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1423144482.pdf)>. Acesso em: 7 maio 2015.

CAMPOS, M. F. S. S.; HIDALGO, A. B.; MATA, D. Comércio intra-indústria e desigualdade de rendimentos nas firmas da indústria brasileira. *Economia*, Campinas, v. 8, n. 4, p. 97-122, dez. 2007.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. *Acompanhamento das safras brasileiras de grãos*. Brasília. (Séries históricas). Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252&t=2&Pagina\\_objcmsconteudos=3#A\\_objcmsconteudos](http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1252&t=2&Pagina_objcmsconteudos=3#A_objcmsconteudos)>. Acesso em: 16 ago. 2015.

CONTINI, E. et al. Exportações: motor do agronegócio brasileiro. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, v. 21, n. 2, p. 88-102, abr./jun. 2012.

CORONEL, D. A.; MACHADO, J. A. D.; CARVALHO, F. M. A. Análise da competitividade das exportações do complexo soja brasileiro de 1995 a 2006: uma abordagem de Market-Share. *Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 281-307, maio/ago. 2009.

- CORONEL, D. A.; SOUSA, E. P.; AMORIM, A. L. Desempenho exportador do mel natural nos estados brasileiros. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 343-360, 2011.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. *Tecnologias de produção de soja: região central do Brasil* 2004. Brasília: EMBRAPA, 2004. (Embrapa Soja: sistemas de produção, n. 1).
- FAJNZYLBBER, F. Competitividad internacional: evolución y lecciones. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 36, dez. 1988.
- FERNANDES, S. M.; WANDER, A. E.; FERREIRA, C. M. Análise da competitividade do arroz brasileiro: vantagem comparativa revelada. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. *Anais...* Rio Branco: SOBER, 2008.
- FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION. *Statistic*. 2015. Disponível em: <<http://faostat3.fao.org/browse/Q/QC/E/>>. Acesso em: 5 maio 2015.
- GONÇALVES, R. Competitividade internacional, vantagem comparativa e empresas multinacionais: o caso das exportações brasileiras de manufaturados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 411-436, ago. 1987.
- GRUBEL, H.; LLOYD, P. *Intra-industry trade: the theory and the measurement of international trade in differentiated products*. Londres: Macmillan, 1975.
- GUTMAN, G.; MIOTTI, L. *Exportaciones agroindustriales de América Latina y Caribe: especialización, competitividad y oportunidades comerciales en los mercados de la OCDE*. Santiago de Chile: CEPAL, 1996. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30670/S9680701\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30670/S9680701_es.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 29 ago. 2015.
- HAGUENAUER, L. *Competitividade: conceitos e medidas: uma resenha da bibliografia recente com ênfase no caso brasileiro*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1989. (Texto para discussão, 211).
- HIDALGO, A. B. Especialização e competitividade do Nordeste no mercado internacional. *Revista Econômica do Nordeste*, Rio de Janeiro, v. 29, n. especial, p. 491-515, jul. 1998a.
- HIDALGO, A. B. Vantagem Comparativa e recursos naturais no comércio exterior do Nordeste Brasileiro. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 36., 1998, Poços de Caldas, MG. *Anais...* Brasília: Sober, 1998b, p. 265-279.
- HIRAKURI, M. H.; LAZZAROTO, J. J. *O agronegócio da soja nos contextos mundial e brasileiro*. Londrina: Embrapa Soja, jun. 2014. (Documentos, 349).
- ILHA, A. S.; WEGNER, R. C.; DORNELLES, J. P. O agronegócio gaúcho na perspectiva da vantagem competitiva revelada (1996-2006). *Análise*, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 63-71, jan./jun. 2010.
- INSTITUTO MATO-GROSSENSE DE ECONOMIA AGROPECUÁRIA. *Estimativa de safra*. Mato Grosso. Disponível em: <<http://www.imea.com.br/site/publicacoes.php?categoria=4&subcategoria=9>>. Acesso em: 12 set. 2015.
- JANK, M. S.; NASSAR, A. M. Competitividade e globalização. In: ZYLBERSZTAJN, D. NEVES, M. F. (Org.). *Economia e gestão dos negócios agroalimentares: indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição*. São Paulo: Pioneira, 2000. 428 p.
- KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. *Economia internacional: teoria e política*. 6. ed. São Paulo: Pearson, 2005.
- LAFAY, G. Mesure des avantages comparatifs révélés. *Économie Perspective Internationale*, [S.l.], v. 41, n. 1, p. 12-15, 1990.
- LAURSEN, K. *Revealed comparative advantage and the alternatives as measures of international specialization*. Copenhagen: Danish Research Unit for Dynamics, 1998. (Working paper, n. 98-30)
- LAZZARINI, S. G.; NUNES, R. Competitividade do sistema agroindustrial da soja. In: FARINA, E. M. M. Q.; ZYLBERSZTAJN, D. (Coord.). *Competitividade no agronegócio brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA; São Paulo: Pensa/USP, jul. 1998. p. 194-420. v. 1.
- MAIA, J. M. *Economia internacional e comércio exterior*. São Paulo: Atlas, 2004.
- MARTINS, A. P. et al. Desempenho do comércio exterior em Minas Gerais: estrutura, vantagem comparativa e comércio intraindústria. *Revista de Economia e Agronegócio*, Viçosa, MG, v. 8, n. 2, p. 221- 250, 2010.
- MOTA, C. C. P.; CERQUEIRA, J. S.; REZENDE, A. A. Participação da produção da soja na balança comercial: uma análise comparativa a partir da produção do estado do Mato Grosso, no período de 2002 a 2012. *Revista de Estudos Sociais*, Cuiabá, v. 15, n. 29, p. 109-125, 2013.
- NOGUEIRA, A. C. L. Agricultura: a balança comercial do agronegócio do Brasil. *Análise de Conjuntura*, São Paulo, set. 2015. Disponível em: <<http://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif420-3-5.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2015.
- PASSOS, C. R. M.; NOGAMI, O. *Princípios de economia*. 5. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005. 658 p.
- PEREIRA, W.; PORCILE, G.; FURTADO, J. Competitividade internacional e tecnologia: uma análise da estrutura das exportações brasileiras. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 3, p. 501-531, 2011.
- PETRAUSKI, S. M. F. C. et al. Competitividade do Brasil no mercado internacional de madeira serrada. *Cerne*, Lavras, MG, v. 18, n. 1, p. 99-104, jan./mar. 2012.
- PINHEIRO, A. C. MOREIRA, A. R. B.; HORTA, M. H. *Indicadores de competitividade das exportações: resultados setoriais para o período 1980/1988*. Brasília: Serviço Editorial, 1992. (Texto para discussão, 257).

PORTER, M. E. *Estratégia competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

ROCHA, A. P. A.; MERELLES, A. E. F.; SOARES, N. S. Indicadores de desempenho do comércio internacional baiano, uma análise para soja, algodão e cacau nos anos de 2009, 2011 e 2012. In: ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA, 10., 2014, Salvador. *Anais...* Salvador: SEI, 2014.

SILVA, A. *Economia internacional: uma introdução*. São Paulo: Atlas, 1991.

SILVA, J. L. M.; MONTALVÁN, D. B. V. Exportações do Rio Grande do Norte: estrutura, vantagens comparativas e comércio intraindustrial. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, SP, v. 46, n. 2, 547-568 p, abr./jun. 2008.

SILVA, V. M. Finanças públicas: ajuste e deterioração fiscal. *Análise de Conjuntura*, São Paulo, nov. 2015. Disponível em: <<http://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif422-3-7.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

SISTEMA DE ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES DE COMÉRCIO EXTERIOR (Aliceweb). Exportação: 2008-2014. Disponível em: <<http://alicesweb.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

SOARES, N. S.; SILVA, M. L. Competitividade brasileira no comércio internacional de produtos extrativos vegetais. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 44, n. 4, p. 879-893, out./dez. 2013.

SOUZA, M. O. et al. O complexo de soja: aspectos descritivos e previsões. *Pesquisa Operacional para o Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 56-86, jan./abr. 2010.

TAVARES, C. E. C. *Fatores críticos à competitividade da soja no Paraná e no Mato Grosso*. Brasília: CONAB, 2004.

VASCONCELOS, C. R. F. O comércio Brasil-Mercosul na década de 90: uma análise pela ótica do comércio intra-indústria. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, p. 283-313, jan./mar. 2003.

Artigo recebido em 15 de fevereiro de 2016  
e aprovado em 7 de março de 2016.

# O envolvimento social e a complementaridade de políticas agrícolas e industriais no Médio Sudoeste da Bahia

*Elba Medeiros Punski dos Santos\**

\* Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e doutoranda em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do Departamento de Ciências Humanas da Universidade do Estado da Bahia (Uneb). empsantos@uneb.br

## **Resumo**

Este artigo tem como objetivo expor a relevância e as influências das políticas públicas na produção e na geração de renda, no âmbito do território, bem como a indispensável participação do Estado nos processos de desenvolvimento territorial. Para isso, foram examinados o Plano Safra Territorial 2007/2012 e a dinâmica industrial calçadista do território de Itapetinga (posteriormente denominado Médio Sudoeste da Bahia). Assim, avaliaram-se, de forma sucinta, os impactos da política industrial sobre o plano de desenvolvimento territorial rural. Espera-se, com isso, apontar a complexidade de um processo de desenvolvimento territorial, pressupondo-se que somente com políticas integradas com estratégias locais se conseguirá incluir a agricultura familiar nesse processo de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Políticas públicas. Agricultura familiar.

## **Abstract**

*This article aims to explain the relevance and the influences of public policy in the production and generation of income, within the territory, as well as the indispensable participation of the State in cases of territorial development. For that, examines the Itapetinga Territory (later named Middle Southwest of Bahia), in its 2007/2012 Territorial Crop Plan, its industrial footwear dynamics, and evaluates, briefly, the impacts of industrial policy on territorial rural development plan. It is expected, therefore, to point out the complexity of a process of territorial development, assuming that only with integrated policies and local strategies, it will be possible to include family farming in the process development.*

**Keywords:** Development. Public policy. Family farming.

## INTRODUÇÃO

As rápidas e descompassadas transformações sociais e econômicas que ocorrem atualmente em todas as escalas acentuam ou mitigam as desigualdades regionais e territoriais, destacando a relevância da estrutura produtiva e a necessidade de se repensar formas de desenvolvimento, em especial na área rural. A indústria, reduzindo suas atividades e a absorção de mão de obra, contribui para a expansão dos serviços, que fortalece o processo de crescimento urbano e concentra cada vez mais populações nas cidades. Isso cria um círculo vicioso penoso para a zona rural, principalmente aquela próxima às cidades com predomínio da agricultura familiar, com produção tradicional de pequena escala. Fora desse âmbito, a atividade agropecuária vem impulsionando sua produção e seus ganhos de produtividade através das inovações tecnológicas e de gestão. Porém, esse impulso realça as desigualdades socioeconômicas e estruturais, assim como a distribuição desproporcional das atividades econômicas no espaço rural, expondo um processo que tem raízes históricas e se estabeleceu desde a colonização.

Expressivo segmento econômico no Brasil e no estado da Bahia, a agricultura familiar tem importância no contexto alimentar não só porque a maioria dos grandes produtores foca o mercado externo, mas também pela sua significativa presença nos estados brasileiros, contribuindo para o abastecimento do mercado interno. Além disso, é um setor que vem demonstrando sua capacidade de atuação no contexto econômico nacional.

Algumas tentativas de desconcentração focaram, de um lado, a inclusão social daqueles que não puderam se beneficiar das inovações – aqui representados pelos agricultores familiares –, possibilitando a comercialização dos seus produtos agrícolas. De outro lado, a alocação territorial de recursos objetivou colocar o setor como concorrente ao incremento territorial, contribuindo para a desconcentração do desenvolvimento, apoiado por po-

líticas públicas e econômicas específicas. Nessas operações, foi acentuada a importância da produtividade como medida de avaliação dos resultados.

A produtividade é um indicador econômico importante para a análise comparativa de desempenho. Porém, no setor agrícola, devido à influência mútua entre os três fatores de produção – terra, capital e trabalho –, o indicador de produtividade de um fator isolado não reflete com precisão a capacidade produtiva, nem revela de forma direta as potencialidades dos agentes e atividades. Buainaim e Vieira (2009) chamam a atenção para o cuidado com as estatísticas, visto que produtividade elevada, por si só, não é sinônimo de eficiência, e nem sempre a produtividade baixa revela atraso ou ineficiência. São diversas as variáveis que influenciam na combinação dos fatores e, conseqüentemente, na produtividade, desde o preço relativo até as estratégias adotadas. De acordo com os autores, mesmo em situações nas quais se constata que a produtividade baixa é insustentável, ela pode não ser o problema, mas apenas a manifestação de entraves estruturais que restringem a sua evolução.

No sentido de estimular o segmento agrícola familiar, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A Lei 11.326/06 enquadra como agricultor ou empreendimento familiar os que não detêm área superior a quatro módulos fiscais<sup>1</sup>; a mão de obra utilizada no empreendimento deve ser composta predominantemente por membros da família; a renda familiar deve ter origem principalmente nas atividades agrícolas vinculadas ao estabelecimento; e a sua gestão tem que ser feita por membros da família (BRASIL, 2006). Esse programa ampliou suas operações posteriormente, com a alocação dos recursos em escala territorial, destinados a infraestrutura e serviços, e a agregação de outros programas voltados ao seu público-alvo, para melhor adequação e otimização na utilização dos recursos e dos resultados.

<sup>1</sup> Medida variável por município, segundo a tabela de dimensões do módulo fiscal por município, anexo da Instrução Especial INCRA nº 20/80.



Este artigo tem como objetivo expor a relevância e as influências das políticas públicas na produção e na geração de renda, no âmbito do território, bem como a indispensável participação do Estado nos processos de desenvolvimento. Para isso, examinou-se o Plano Safra Territorial (PST) 2007/2012 do território de Itapetinga (posteriormente denominado Médio Sudoeste da Bahia), no qual se estabeleceram metas de alocação de recursos do Pronaf. Também se verificou a dinâmica da indústria calçadista nos municípios contemplados nesse PST, apontando-se, de forma sucinta, os impactos socioeconômicos das duas políticas. Espera-se, com isso, mostrar a complexidade de um processo de desenvolvimento territorial com a inclusão da agricultura familiar, pressupondo-se que somente com políticas integradas, com propósitos efetivos de implementação, se conseguirá incluir esse setor no processo de desenvolvimento.

O Plano Safra Territorial (PST) foi elaborado através de metodologia baseada na participação de atores envolvidos no processo de desenvolvimento do território, que estipularam metas e ações, com seus respectivos recursos, projetadas para cinco anos, a partir da safra 2007/2008. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), esse PST, como o de todos os outros territórios, integraria o Plano Safra Nacional. A industrialização calçadista no território fez parte do projeto estadual de desconcentração das atividades econômicas, impulsionando a implantação de indústrias no interior da Bahia.

Este artigo é composto por quatro seções, sendo que a primeira contém um breve esboço teórico, como embasamento às ações de desenvolvimento territorial. Na segunda, apresentam-se o PST de Itapetinga (atual Médio Sudoeste da Bahia) e as metas e recursos estipulados pela comissão territorial para a inclusão dos agricultores familia-

res no desenvolvimento do território. Faz-se também um comparativo dos recursos projetados no PST e os efetivamente recebidos do Pronaf. Na terceira seção, são mostrados os dados do setor calçadista do território e os impactos da industrialização sobre a população rural. Nas considerações finais, indaga-se sobre a contribuição dessas políticas para o território, complementando-se com um sucinto comentário sobre a importância da avaliação das políticas públicas.

**Este artigo tem como objetivo expor a relevância e as influências das políticas públicas na produção e na geração de renda, no âmbito do território, bem como a indispensável participação do Estado nos processos de desenvolvimento**

## O ENFOQUE TERRITORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento rural com enfoque territorial foi considerado uma inovação nas políticas públicas no Brasil, para que os municípios recebessem recursos do Pronaf, direcionados à agricultura familiar, em sua linha de infraestrutura e serviços.

De acordo com Abramovay (2001), a importância do próprio Pronaf está não só no aumento significativo dos tomadores de empréstimo, mas principalmente nos financiamentos que se estenderam aos agricultores familiares. Porém, segundo o autor, o município deixa dúvidas sobre sua capacidade de promover o desenvolvimento, pois uma população pequena tem poucas chances de construir processos inovadores de geração de renda e trabalho.

Mas um território é formado por municípios. A definição de território rural deve superar a divisão rural-urbano, incorporando seus municípios, suas áreas agropecuárias, assim como as cidades em seu entorno. Dessa forma, “[...] a vitória sobre a pobreza virá da mobilização das forças do município e de sua capacidade de ligar-se a atores sociais que não pertencem à vida cotidiana local” (ABRAMOVAY, 2001, p. 10).

Ao contrário da globalização, relacionada com a expansão de escalas, o enfoque territorial considera o espaço local e seus recursos e potenciais, em conjunto com as oportunidades externas, sob uma estratégia local que inclui a organização do território e políticas de desenvolvimento local. Também podem ser incorporadas as formas de uso de tecnologias e recursos ambientais, assim como o aproveitamento da força de trabalho familiar rural (MORAES; SCHNEIDER, 2010). Uma estratégia local, construída por seus atores, abrange valores sociais, ambientais e identitários, possibilitando a implementação de políticas e de formas de atuação pública mais adequadas e mais próximas das especificidades dos territórios.

De acordo com Moraes e Schneider (2010), sob o ponto de vista da qualidade ambiental, o território rural é o reflexo da tranquilidade, dos valores locais e da valorização das comunidades rurais. Por outro lado, reflete as dinâmicas sociais, econômicas e culturais, e as suas particularidades institucionais e geográficas.

Dessa forma, passa-se do setorial para o territorial quando se quer analisar as diversidades socioeconômicas e as variações das dinâmicas de desenvolvimento. Ou seja, são os territórios, e não mais os setores, que passam a ser os elementos principais de diferenciação socioeconômica. (MORAES; SCHNEIDER, 2010, p. 300).

Todavia, conforme já citado anteriormente, um território é formado por municípios, que possuem setores e potencialidades próprias. Um levantamento interno das oportunidades que podem ser acrescentadas, criadas ou fortalecidas é necessário para a inserção desses municípios nas atividades econômicas, políticas e sociais da dinâmica territorial. Castro (2005, p. 134) afirma que o município é o recorte que revela, “[...] em escala reduzida, com-

portamentos, valores e preferências que permitem compreender traços característicos e diferenças regionais [...]. Também é nele que são concretizadas as políticas públicas”. Por isso, acredita-se que é

por meio do envolvimento social e do desenvolvimento interno que o município contribuirá com o desenvolvimento em escala territorial.

No campo de atuação da agricultura familiar, o Pronaf destacou a interação territorial na obtenção dos recursos, como forma de solucionar problemas comuns de

infraestrutura e serviços. Mas o desenvolvimento é um processo complexo e assimétrico. Os municípios se organizam em torno de interesses, geralmente comunitários. No território, a escala se amplia, não só espacialmente, mas também na diversidade de conflitos de interesses.

É necessário que as políticas voltadas para os municípios, especialmente aqueles onde predomina a economia agrícola, apoiem a produção e a comercialização de forma concomitante. Além de ser o objetivo final de toda produção, a comercialização é a base da transformação dos produtos em renda. E a geração de renda é incentivo ao produtor, não só para melhorias nas suas atividades como também para criar condições de permanência no campo, com qualidade de vida. Daí a importância do diagnóstico das fragilidades dos processos de comercialização e produção. Uma solução para o primeiro inclui a atuação de agentes internos e externos diversificados. Já o segundo depende de assistência técnica de qualidade, incluindo-se o estudo do solo e o conhecimento do seu correto manejo. E ambos os processos, no contexto da agricultura familiar, dependem fundamentalmente de apoio institucional. O exercício da cidadania, assegurado pela lei, é efetivado pela rede institucional, e essa questão tem diferenciado regiões ricas e pobres dentro de um mesmo país (CASTRO, 2005, p. 202).

**Ao contrário da globalização, relacionada com a expansão de escalas, o enfoque territorial considera o espaço local e seus recursos e potenciais, em conjunto com as oportunidades externas, sob uma estratégia local que inclui a organização do território e políticas de desenvolvimento local**

A avaliação dos resultados da implementação de políticas públicas, por sua vez, é determinante para o conhecimento das causas de fracassos e sucessos. Esse conhecimento é essencial para incentivar ou redirecionar a participação dos indivíduos nessas políticas, pois o estudo das desigualdades indica o direcionamento das ações.

## A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO TERRITÓRIO DE ITAPETINGA (MÉDIO SUDOESTE DA BAHIA)

### O Plano Safra Territorial

Os dados obtidos no Plano Safra Territorial (PST) de Itapetinga (Médio Sudoeste da Bahia) revelaram potenciais agropecuários já desenvolvidos, mas em crise; inovações tecnológicas e organizacionais com algumas carências, principalmente no que diz respeito à assistência técnica; e

necessidade de apoio financeiro e de infraestrutura para explorar e expandir as atividades no âmbito da agricultura familiar.

O território caracteriza-se pelo elevado número de municípios com grandes extensões territoriais e baixas densidades demográficas (81,8% dos municípios têm densidades demográficas inferiores à média da região sudoeste), em virtude do processo de ocupação recente e da pecuária extensiva. A expansão populacional consolidou-se principalmente com a interligação com outras regiões, através da estrada Rio-Bahia (BR-116), que propiciou uma nova dinâmica econômica.

As metas e ações estabelecidas pelo comitê territorial, aqui apresentadas, foram destinadas ao desenvolvimento territorial, com a inclusão da agricultura familiar, com recursos do Pronaf (Tabela 1).

A meta quinquenal desses agricultores foi de R\$ 128.994.000 para investimento e R\$ 11.200.000 para custeio, dentro dos grupos A, A/C, B, C, D e E. Para as linhas especiais, os maiores recursos foram destinados para jovens e mulheres.

**Tabela 1**  
Plano Safra Territorial – Metas e ações do território, de valor total para os grupos e de valor para outros públicos-alvo do Pronaf – Território de Itapetinga (Médio Sudoeste da Bahia) – 2007/2008-2011/2012

Grupos/Linhas	Valor R\$					Total
	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	
A, A/C, B, C, D, E (total)	18.203.000,00	21.382.000,00	27.243.500,00	33.035.500,00	40.330.000,00	140.194.000,00
Pescadores	15.000,00	7.500,00	7.500,00	15.000,00	30.000,00	75.000,00
Quilombolas	3.000,00	4.500,00	4.500,00	6.000,00	7.500,00	25.500,00
Indígenas <sup>1</sup>	–	–	–	–	–	–
Extrativistas	15.000,00	15.000,00	15.000,00	15.000,00	15.000,00	75.000,00
Artesãos	132.000,00	165.000,00	196.500,00	262.500,00	295.500,00	1.051.500,00
Turismo rural	30.000,00	33.000,00	52.500,00	40.500,00	34.500,00	190.500,00
Agroindústria	432.000,00	450.000,00	468.000,00	468.000,00	504.000,00	2.322.000,00
Mulher	510.000,00	480.000,00	582.000,00	660.000,00	810.000,00	3.042.000,00
Jovem	720.000,00	600.000,00	720.000,00	540.000,00	780.000,00	3.360.000,00
Semiárido	228.000,00	348.000,00	408.000,00	288.000,00	348.000,00	1.620.000,00
Agroecologia	126.000,00	162.000,00	234.000,00	270.000,00	306.000,00	1.098.000,00
Florestas	56.000,00	64.000,00	28.000,00	136.000,00	176.000,00	460.000,00
<b>Território</b>	<b>20.470.000,00</b>	<b>23.711.000,00</b>	<b>29.959.500,00</b>	<b>35.736.500,00</b>	<b>43.636.500,00</b>	<b>153.513.500,00</b>

Fonte: Dados fornecidos pela comissão técnica do território, em oficina de elaboração do PST.

(1) Não há indígenas no Território.

O ENVOLVIMENTO SOCIAL E A COMPLEMENTARIDADE DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS  
E INDUSTRIAIS NO MÉDIO SUDOESTE DA BAHIA

A meta total do território somou R\$ 153.513.500 até 2012, destinados ao incremento de cinco sistemas produtivos prioritários – estabelecidos pelos agricultores conforme metodologia do MDA – a serem atendidos pelos créditos do Pronaf: bovinocultura de leite e corte, mandioca, cana-de-açúcar, fruticultura e pecuária de pequeno porte, em ordem de prioridade.

Os recursos seriam recebidos em cinco anos, em parcelas crescentes, em função do número de famílias acrescentadas a cada ano, até o total de 8.415 famílias de agricultores familiares do território.

- 2007/2008: R\$ 18.928.000
- 2008/2009: R\$ 24.482.500
- 2009/2010: R\$ 30.730.000
- 2010/2011: R\$ 35.736.500
- 2011/2012: R\$ 43.636.500

Na Tabela 2 verifica-se a distribuição dos créditos rurais no território em 2012, separados em recursos do Pronaf, destinados à agricultura familiar, e recursos não advindos do Pronaf, para os agricultores não classificados como familiares.

**Tabela 2**  
Crédito rural realizado – Financiamentos concedidos a agricultores familiares (Pronaf) e a produtores e cooperativas não familiares, atividades agrícola e pecuária, custeio e investimento – Território de Itapetinga (Médio Sudoeste da Bahia) – 2012

Município	Atividade	Custeio		Investimento		Total	
		Valor R\$ Pronaf	Valor R\$ não familiar	Valor R\$ Pronaf	Valor R\$ não familiar	Valor R\$ Pronaf	Valor R\$ não familiar
Caatiba	Agrícola	0,00	0,00	26.300,00	41.620,00	26.300,00	41.620,00
	Pecuária	0,00	2.684.791,01	327.154,97	3.283.228,19	327.154,97	5.968.019,20
Firmino Alves	Agrícola	0,00	0,00	7.100,00	7.100,00	7.100,00	7.100,00
	Pecuária	0,00	469.720,62	308.400,00	1.264.550,00	308.400,00	1.734.270,62
Ibicuí	Agrícola	0,00	0,00	40.750,00	304.390,00	40.750,00	304.390,00
	Pecuária	0,00	1.938.437,66	1.609.822,19	5.902.625,47	1.609.822,19	7.841.063,13
Iguaí	Agrícola	0,00	0,00	127.780,10	141.993,20	127.780,10	141.993,20
	Pecuária	0,00	945.426,85	746.799,40	3.921.448,02	746.799,40	4.866.874,87
Itambé	Agrícola	0,00	339.147,84	10.500,00	729.848,00	10.500,00	1.068.995,84
	Pecuária	29.295,32	4.402.542,38	303.490,00	7.732.081,21	332.785,32	12.134.623,59
Itapetinga	Agrícola	0,00	0,00	68.548,00	98.861,79	68.548,00	98.861,79
	Pecuária	0,00	6.714.341,52	11.300,00	5.017.065,16	11.300,00	11.731.406,68
Itarantim	Agrícola	0,00	0,00	0,00	26.970,00	0,00	26.970,00
	Pecuária	413.207,36	6.712.636,25	1.371.500,00	21.146.390,48	1.784.707,36	27.859.026,73
Itororó	Agrícola	0,00	75.656,32	9.500,00	22.252,71	9.500,00	97.909,03
	Pecuária	0,00	1.380.139,24	23.000,00	1.414.336,33	23.000,00	2.794.475,57
Macarani	Agrícola	0,00	0,00	20.480,00	20.480,00	20.480,00	20.480,00
	Pecuária	62.770,50	3.223.688,61	124.022,27	5.878.390,97	186.792,77	9.102.079,58
Maiquinique	Agrícola	0,00	0,00	0,00	52.221,51	0,00	52.221,51
	Pecuária	30.318,91	898.965,73	126.382,10	5.689.333,00	156.701,01	6.706.674,29
Nova Canaã	Agrícola	0,00	0,00	419.186,02	427.082,66	419.186,02	427.082,66
	Pecuária	34.790,73	1.623.756,25	1.785.286,54	6.033.555,27	1.820.077,27	7.657.311,52
Potiraguá	Agrícola	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Pecuária	0,00	1.213.400,43	111.500,00	3.440.758,00	111.500,00	4.654.158,43
Santa Cruz da Vitória	Agrícola	0,00	86.785,61	7.500,00	124.000,00	7.500,00	210.785,61
	Pecuária	0,00	2.477.036,92	85.320,00	3.183.459,38	85.320,00	5.660.496,30
Total	Agrícola	0,00	501.589,77	737.644,12	1.955.199,87	737.644,12	2.456.789,64
	Pecuária	570.382,82	34.684.883,47	6.933.977,47	73.907.221,48	6.933.977,47	108.710.480,51
<b>Total território</b>		<b>570.382,82</b>	<b>35.186.473,24</b>	<b>7.671.621,59</b>	<b>75.862.421,35</b>	<b>7.671.621,59</b>	<b>111.167.270,15</b>

Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (2012).

Percebe-se não só a grande diferença nos valores entre um segmento e outro, mas também a distância entre o montante previsto nas metas estabelecidas no PST e o efetivamente recebido em 2012.

O território obteve, em 2012, apenas 17,58% do valor projetado. Já a agricultura não familiar, no mesmo período, recebeu R\$ 67 milhões a mais do que o predefinido no PST e R\$ 103 milhões a mais do que foi efetivamente recebido pela agricultura familiar através do Pronaf. As diferen-

ças podem ser percebidas tanto nas atividades agrícolas quanto na pecuária, e nas modalidades custeio e investimento.

Os créditos do Pronaf por município só foram publicados a partir de 2012. Por esse motivo, não foi possível demonstrar os valores recebidos pelos agricultores familiares do território no período 2008 a 2011. A Tabela 3 contém os dados do crédito rural no território, nesse mesmo período, da agricultura não familiar (não estão inclusos os créditos do Pronaf).

<b>Tabela 3</b>					
<b>Crédito rural realizado – Atividade agrícola e pecuária, agricultura não familiar – Território de Itapetinga (Médio Sudoeste da Bahia) – 2008-2011</b>					
Município	Atividade	2008	2009	2010	2011
		Valor R\$	Valor R\$	Valor R\$	Valor R\$
Caatiba	Agrícola	211.014,45	87.660,00	9.690,00	98.976,00
	Pecuária	1.403.963,46	2.059.268,03	2.941.168,91	5.705.114,65
Firmino Alves	Agrícola	5.200,00	45.404,64	16.500,00	8.526,55
	Pecuária	827.845,15	363.369,75	841.098,50	1.008.772,49
Ibicuí	Agrícola	93.207,40	188.682,54	39.749,00	130.787,58
	Pecuária	6.106.527,91	4.746.906,11	3.440.355,99	5.848.373,71
Iguai	Agrícola	156.379,47	147.928,45	327.511,61	76.868,35
	Pecuária	2.938.699,53	1.060.374,13	1.146.984,87	3.565.193,59
Itambé	Agrícola	404.531,68	476.339,66	423.672,43	2.663.179,38
	Pecuária	3.890.914,61	5.095.559,92	9.281.540,59	13.863.292,39
Itapetinga	Agrícola	574.725,71	253.020,40	143.600,00	50.000,00
	Pecuária	7.242.597,26	8.644.655,04	12.770.487,48	14.062.196,18
Itarantim	Agrícola	978.902,58	693.766,79	0,00	4.702,00
	Pecuária	6.781.777,59	9.083.874,46	7.570.210,09	24.050.666,81
Itororó	Agrícola	209.231,26	226.702,47	36.267,96	249.230,24
	Pecuária	1.582.924,49	1.676.340,52	2.226.003,02	3.116.571,02
Macarani	Agrícola	284.420,88	54.614,15	2.000,00	47.271,00
	Pecuária	1.988.888,86	2.978.661,18	2.831.501,27	7.220.568,39
Maiquinique	Agrícola	99.104,84	298.271,66	127.495,22	25.724,08
	Pecuária	2.053.271,14	2.302.133,71	1.959.854,65	7.820.648,55
Nova Canaã	Agrícola	149.460,46	252.502,12	49.580,00	108.595,17
	Pecuária	2.505.651,31	2.193.830,76	3.961.386,04	5.550.858,60
Potiraguá	Agrícola	165.855,69	10.546,73	0,00	6.788,00
	Pecuária	596.556,77	3.508.570,44	1.598.119,19	4.538.589,16
Santa Cruz da Vitória	Agrícola	73.620,00	31.131,48	26.860,00	123.020,12
	Pecuária	1.123.731,16	1.389.156,05	1.755.926,92	4.003.187,93
Total	Agrícola	3.405.654,42	2.766.571,09	8.773.136,31	11.540.739,40
	Pecuária	39.043.349,24	45.102.700,10	52.324.637,52	97.432.230,62
<b>Total território</b>		<b>42.449.003,66</b>	<b>47.869.271,19</b>	<b>61.097.773,83</b>	<b>108.972.970,02</b>

Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (2008-2011).

Calculando-se, em porcentagem, a maior diferença entre os valores recebidos pelos dois segmentos, obteve-se o índice de 11,10%. Calculando-se essa porcentagem sobre os valores totais, o maior resultado obtido foi R\$ 11 milhões, o que demonstra que, também no período 2008-2011, os agricultores familiares foram contemplados com créditos muito abaixo do projetado no PST. Esse cálculo, embora estimado, tem a finalidade de demonstrar, em valores, as desigualdades entre os dois segmentos (familiar e não familiar), já citadas anteriormente, assim como a inexecução do plano.

No próprio PST encontram-se, citadas pelos representantes do território, algumas dificuldades para acesso aos recursos do Pronaf. Entre elas, destaca-se, de forma unânime, a falta de assistência técnica. Sob o ponto de vista dos agricultores, a assistência técnica resolveria os principais fatores limitantes: falta da documentação exigida pelo banco, analfabetismo (que requer procuração pública e os impede de elaborar os projetos) e CPF cancelados. A precariedade da assistência técnica no território foi citada em todas as reclamações em relação ao atendimento dos funcionários dos bancos, à falta de informação dos sindicatos e à falta de atuação da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), atualmente extinta.

### **A indústria calçadista**

A partir da década de 1990, impulsionado pelo governo estadual, o território de Itapetinga (Médio Sudoeste da Bahia) foi alvo de uma política de industrialização, com a atração, principalmente, de empresas de calçados, incentivadas pelos subsídios governamentais e por mão de obra barata. Essa política fez parte do projeto estadual de desconcentração das atividades econômicas, impulsionando a implantação de indústrias no interior

do estado<sup>2</sup>, na esteira da revitalização crescente, em escala local e regional, das empresas que seguiam o modelo de trabalho intensivo.

De acordo com Benko (1996), essa revitalização direcionou a atividade industrial para a aglomeração produtiva e para a divisão do trabalho no modelo da especialização flexível. Segundo o autor, na busca da “flexibilidade”, as aglomerações produtivas adotaram nova organização, em unidades produtivas situadas em locais específicos. Dessa forma, a concentração geográfica foi estratégica para a redução de custos.

A estrutura produtiva calçadista de Itapetinga se organizou de forma pulverizada em dez municípios circunvizinhos, o que caracteriza um polo, conforme Schmitz (1989 apud NERY; MENDES, 2004). De acordo com os autores, nesse polo, o arranjo produtivo estruturou-se de forma “desconcentrada”, em virtude da distribuição espacial das filiais. Pela falta de mão de obra especializada, a implantação das etapas produtivas do calçado foi projetada de forma gradual.

A estratégia de instalação desse polo foi possibilitada pelo vetor político, que criou as condições necessárias. A consolidação se deu através da “desintegração-integrada” das filiais nos municípios circunvizinhos, modificando a estrutura produtiva local – predominantemente agrícola e pecuário – com um arranjo produtivo específico e singular na realidade do território, o que alterou o cotidiano do lugar (NERY; MENDES, 2004).

Os autores afirmam que houve crescimento no número de operários devido ao gradual aperfeiçoamento da mão de obra inserida no processo. A escolaridade mínima exigida do operário foi até a quarta série do ensino fundamental, com o salário na faixa do mínimo estabelecido em lei. “Constatou-se que 40% dos operários têm o ensino fundamen-

**No próprio PST encontram-se, citadas pelos representantes do território, algumas dificuldades para acesso aos recursos do Pronaf. Entre elas, destaca-se, de forma unânime, a falta de assistência técnica**

<sup>2</sup> Bahia (2015).

tal incompleto, e também 40% concluíram o ensino fundamental, enquanto que 20% possuem o ensino médio completo” (op. cit. p. 259). A mão de obra especializada é procedente de outros estados, principalmente do Rio Grande do Sul, local da matriz da empresa (NERY; MENDES, 2004).

A primeira indústria a se instalar em Itapetinga foi a Azaleia, subsidiária da Vulcabras, que depois se espalhou, ao longo da década de 2000, por todos os outros municípios do território, em galpões industriais (Quadro 1). Em 2012/2013, foram fechados 18 desses galpões.

Unidade (galpão industrial)	Município	Empregos diretos (projeção)
Matriz (complexo industrial)	Itapetinga	2.808
Filial 1, 4 e 5	Itapetinga	501
Filial 2, 18 e 23	Iitororó	153
Filial 3 e 6	Itambé	169
Filial 7	Potiraguá	77
Filial 8	Itarantim	191
Filial 9 e 17	Macarani	236
Filial 10	Maiquinique	73
Filial 19 e 20	Firmino Alves	94
Filial 21	Ibicuí	41
Filial 22	Iguaí	67
Filial 24 (1)	Caatiba	
Filial 25 (1)	Nova Canaã	
<b>Total: 19</b>		<b>4.412</b>

**Quadro 1**  
Distribuição das instalações industriais calçadistas da Azaleia – Território de Itapetinga (BA)

Fonte: Andrade e Alexim (2001).  
(1) Em implantação à época.

Dos 13 municípios que compõem o território, 12 foram contemplados com a instalação de galpões industriais da Azaleia, que geraram 4.412 empregos. Com o fechamento dos 18 galpões, a partir de 2013, outros grupos calçadistas se instalaram na região, aproveitando a mão de obra local já capacitada e atraídos pelos incentivos tributários<sup>3</sup>. Somando-se os investimentos e os postos de trabalho, tanto pelas indústrias de calçados quanto pelas

indústrias de confecções e de artefatos plásticos, que também se instalaram nesses municípios nesse período, chega-se a um investimento de R\$ 32 milhões em dois anos, e à geração de 4.520 empregos, de acordo com a Secretaria de Comunicação Social do Estado. A fábrica da Vulcabras/Azaleia sediada em Itapetinga continua a produzir normalmente, possuindo atualmente 4.430 empregados, segundo o site da empresa.

No comparativo entre as populações rural e urbana no ano 2000 (dados utilizados para a elaboração do Plano Safra 2007/2008 do território) e em 2010 (Tabela 4) (informações publicadas pelo IBGE), percebe-se o aumento da população urbana em todos os municípios e a proporcional diminuição da população rural, possivelmente atraída para as cidades pelas condições de emprego geradas pelas indústrias.

No cruzamento dos dados do Quadro 1 e da Tabela 4, verifica-se que a evasão rural pode ter como causa principal a instalação dos galpões da Azaleia, distribuídos pelos municípios que compõem o território. Com o fechamento de 18 galpões industriais, outras empresas do mesmo ramo ocuparam os espaços e aproveitaram parte da mão de obra desempregada.

Observa-se que, nos últimos 10 anos, o território foi local de implementação de duas importantes políticas públicas. O governo federal incluiu os agricultores familiares num plano quinquenal de captação de recursos do Pronaf, orientado para o desenvolvimento territorial rural. O governo estadual implementou uma política de industrialização urbana, através de incentivos fiscais, nos mesmos municípios que compõem o território contemplado com os recursos do Pronaf. A primeira política planeja a inclusão econômica da população rural, dinamizando a produção e a comercialização de produtos agrícolas familiares. A segunda cria condições de emprego na cidade, tendo como consequência a evolução negativa da população rural em todos os municípios do território, inclusive em Santa Cruz da Vitória, onde não foi instalado nenhum galpão industrial, mas cuja população migrou em busca de emprego na indústria.

<sup>3</sup> Bahia (2015).

**Tabela 4**  
**População urbana e rural por município e evolução da população rural em 10 anos – Território de Itapetinga (Médio Sudoeste da Bahia) – 2000/2010**

Município	2000			2010			Evolução
	Total	Rural %	Urbana %	Total	Rural %	Urbana %	Rural
Caatiba	15.508	71,4	28,6	11.420	52,7	47,3	-18,7
Firmino Alves	5.170	26,4	73,6	5.384	19,4	80,6	-7,0
Ibicuí	15.129	30,9	69,1	15.785	24,2	75,8	-6,7
Iguaí	25.134	50,0	50,0	25.705	43,3	56,7	-6,7
Itambé	30.850	28,1	71,9	23.089	14,7	85,3	-13,4
Itapetinga	57.931	4,7	95,3	68.273	2,9	97,1	-1,8
Itarantim	16.923	23,4	76,6	18.539	17,5	82,5	-5,9
Itororó	19.799	16,0	84,0	19.914	9,1	90,9	-6,9
Macarani	14.594	26,6	73,4	17.093	20,2	79,8	-6,4
Maiquinique	7.326	28,9	71,1	8.782	21,2	78,8	-7,7
Nova Canaã	15.366	61,1	38,9	16.713	59,0	41,0	-2,1
Potiraguá	14.579	48,2	51,8	9.810	32,7	67,3	-15,5
Santa Cruz da Vitória	7.025	29,0	71,0	6.674	23,9	76,1	-5,1
<b>Território</b>	<b>245.334</b>	<b>29,6</b>	<b>70,4</b>	<b>247.181</b>	<b>21,2</b>	<b>78,8</b>	<b>-8,4</b>

Fonte: IBGE–Censo Demográfico (2000, 2010).

A ocupação industrial parece mais atrativa, entre outros motivos, por não depender de assistência técnica e se encaixar no nível de escolaridade da população, que foi capacitada para o serviço específico da empresa.

De qualquer forma, não se despreza o fato de que esse território, assim como a maioria dos outros na Bahia, tem atividades econômicas e sociais estruturalmente rurais, apesar de uma população urbana maior e de não se distinguir o limite entre o espaço rural e o urbano. Os interesses dos municípios que compõem o território estudado giram em torno, principalmente, das atividades agropecuárias, familiares ou não. A implantação de indústrias vinculadas à agropecuária daria maior dinamismo ao território, possibilitando o seu desenvolvimento com a participação não só da agricultura familiar, mas também de outros atores locais. Além disso, poderia ajudar a resolver um problema que vem surgindo no meio rural: os pais não conseguem incentivar os filhos a permanecerem na unidade rural familiar.

Essa conjuntura abre um ponto de discussão sobre a importância da avaliação de políticas públicas no Brasil. A esse respeito, as autoras Ramos e Schabbach (2012) apontam que, num primeiro momento,

os programas e as ações nem sempre são desenhados para serem avaliados. Posteriormente, existe resistência na administração pública, cujas autoridades se constroem com a avaliação de suas ações, reagindo através de dificuldades burocráticas.

De acordo com as autoras citadas, o motor da avaliação é a necessidade de obter eficiência e ampliar a área de influência do governo e, ao mesmo tempo, dar retorno às autoridades quanto ao planejamento e à implantação de novas políticas. A avaliação mede não apenas a eficiência dos gastos públicos, mas todo o processo de participação social. Dessa forma, a pesquisa avaliativa promove um importante direito social, relacionado com o controle sobre a atuação estatal.

É possível a população de municípios em condições precárias exercer esse direito de controle sobre a atuação estatal?

Para Amartya Sen, Galbraith e Carol Graham, as preferências dos indivíduos são, em grande medida, moldadas por estruturas sociais sobre as quais eles têm tanto menos controle quanto mais vivem em condições de pobreza e em sociedades onde o debate público é limitado. (ABRAMOVAY, 2012, p. 49).



Abramovay (2012) ainda afirma que o combate à pobreza é um processo que compõe, entre outros fatores, a capacidade de resposta dos indivíduos aos desafios da inovação e do contato social com grupos que não pertencem ao seu universo. Por esse motivo, o combate à pobreza e o desenvolvimento vão além da criação de renda.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os municípios que compõem o território estudado apresentam dinâmicas econômicas ligadas às atividades agropecuárias, que absorvem – no contexto da agricultura familiar – um percentual de trabalhadores com baixa eficiência econômica.

Os indicadores sociais revelam uma população que, em sua maioria, apresenta baixa escolarização e vive em condições deficientes de saneamento e saúde, o que determina a necessidade de políticas públicas voltadas não apenas para o aspecto produtivo econômico, mas principalmente para a qualidade de vida, com enfoque especial na educação.

A priorização de sistemas produtivos não implicou sustentabilidade ou competitividade no contexto territorial ou municipal. A prioridade não garantiu que a totalidade dos municípios do território fosse contemplada. Produção ou potenciais de produção de um ou dois municípios, que poderiam ser aproveitados, não são contemplados se nos outros municípios não existir a mesma produção.

É necessário que esses programas cumpram o seu papel social, aumentando a capacidade de geração não só de renda, mas também de conhecimento e de confiança dos agricultores em suas possibilidades. O acesso ao crédito através de políticas de desenvolvimento, assim como o sucesso na sua implementação, depende da ação desses atores. De acordo com Dufumier (2010, p. 10), “[...] a população participa verdadeiramente dos programas que atendem seus interesses, a falta de incentivos materiais reais é a principal causa da

passividade e do imobilismo de muitos produtores”. Em vista disso, os mercados de outros territórios devem ser considerados como parte do processo, nos quais se obtém cooperação, dinâmica comercial e, conseqüentemente, maiores possibilidades de produção e geração de renda. Os mercados “[...] não podem ser tratados como [...] pontos abstrato de encontro de compradores e vendedores, mecanismos automáticos e impessoais de coordenação dos indivíduos independentes entre si. Eles são estruturas sociais [...]”. (ABRAMOVAY, 2012, p. 136-137).

A falta de incremento interno nos municípios e de complementaridade nas políticas governamentais dificulta o processo de desenvolvimento. Concorde-se com Abramovay (2001) na afirmativa de que os recursos públicos destinados aos territórios não devem ter por base somente os critérios quantitativos, que privilegiam locais menores e mais pobres, mas também critérios qualitativos, pelos quais os projetos, principalmente os de caráter inovador, sejam estimulados e apoiados. Porque o desenvolvimento supõe necessariamente inovação, ainda que essa inovação, inicialmente, seja uma redefinição das atividades tradicionais.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. *Muito além da economia verde*. São Paulo: Planeta Sustentável, 2012.

\_\_\_\_\_. Conselhos além dos limites. In: SEMINÁRIO INTERNO, 2001, Santiago. *Anais...* Santiago: FAO, 2001.

ANDRADE, José Eduardo; ALEXIM, Flávia Menna. *O caso da Azaléia Nordeste: uma experiência de benefícios sociais gerados em projetos privados*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/rs4\\_2001.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/rs4_2001.pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2016.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL: 2008. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/?id=RELRURAL&ano=2008>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

O ENVOLVIMENTO SOCIAL E A COMPLEMENTARIDADE DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS  
E INDUSTRIAIS NO MÉDIO SUDOESTE DA BAHIA

- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL: 2009. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/?id=RELRURAL&ano=2009>>. Acesso em: 14 jan. 2016.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL: 2010. Brasília: Banco Central do Brasil, 2010. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/?id=RELRURAL&ano=2010>>. Acesso em: 14 jan. 2016.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL: 2011. Brasília: Banco Central do Brasil, 2011. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/?id=RELRURAL&ano=2011>>. Acesso em: 14 jan. 2016.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO CRÉDITO RURAL: 2012. Brasília: Banco Central do Brasil, 2012. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/?id=RELRURAL&ano=2012>>. Acesso em: 14 jan. 2016.
- BAHIA. Secretaria de Comunicação Social. *Novas fábricas calçadistas geram empregos no sudoeste baiano*. Salvador, 2015. Disponível em: <<http://secom.ba.gov.br/2015/08/127333/Novas-fabricas-calçadistas-geram-empregos-no-Sudoeste-baiano.html>>. Acesso em: 26 out. 2015.
- BENKO, Georges. *Economia espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 jul. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2016.
- BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 25 jul. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2016.
- BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Plano Safra Territorial 2007/2008*: território de Itapetinga/BA. Ilhéus: Ceplac, 2007.
- BUAINAIM, Antonio Marco; VIEIRA, Pedro Abel. Produtividade na agricultura: o fator esquecido. *Revista Plantio Direto*, Passo Fundo, RS, n. 110, mar./abr. 2009. Disponível em: <[http://plantiodireto.com.br/?body=cont\\_int&id=913](http://plantiodireto.com.br/?body=cont_int&id=913)>. Acesso em: 29 jan. 2016.
- CASTRO, Iná Elias de. *Geografia e política*: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL (BA). *Política de desenvolvimento para a região do Recôncavo Baiano*. Salvador: CAR, 2000. (Série Cadernos CAR).
- COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. *Evolução do PAA no Brasil*. Disponível em: <[www.unicafe.org.br/licitacoes/licitacao11-12-2013\\_113006.pdf](http://www.unicafe.org.br/licitacoes/licitacao11-12-2013_113006.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2016.
- COOPERATIVA DE PRODUTORES DE MANDIOCA. *Institucional*. Disponível em: <[www.bahiamido.com.br/coopamido\\_institucional.php](http://www.bahiamido.com.br/coopamido_institucional.php)>. Acesso em: 10 fev. 2016.
- DUFUMIER, Marc. *Projetos de desenvolvimento agrícola*: manual para especialistas. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades@*: produção agrícola municipal 2013. Dados dos municípios. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/3G0>>. Acesso em: 15 fev. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Cidades@*: produção pecuária municipal 2014. Dados dos municípios. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/3G0>>. Acesso em: 15 fev. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Cidades@*: mapa da pobreza e desigualdade: municípios brasileiros 2003. Disponível em: <[www.cidades.ibge.gov.br](http://www.cidades.ibge.gov.br)>. Acesso em: 15 fev. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Sidra*: Censo Agropecuário: agricultura familiar 2006. Disponível em: <[www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/default.asp?o=2&i=p](http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/default.asp?o=2&i=p)>. Acesso em: 16 fev. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Sidra*: Censo Demográfico 2000: primeiros resultados. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/)>. Acesso em: 15 fev. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Sidra*: Censo Demográfico 2010 - primeiros resultados. Disponível em: <[censo2010.ibge.gov.br/resultados](http://censo2010.ibge.gov.br/resultados)>. Acesso em: 15 fev. 2016.
- MORAES, Jorge Luiz Amaral de; SCHNEIDER, Sérgio. Perspectiva territorial e abordagem dos sistemas produtivos localizados rurais: novas referências para o estudo do desenvolvimento rural. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, SP, v. 6, n. 2, p. 287-320, maio/ago. 2010.

NERY, Maria Goreth e Silva; MENDES, Auro Aparecido. O polo calçadista de Itapetinga (BA): um estudo das relações produtivas e dos aspectos políticos do espaço industrial. In: GERARDI, Lucia Helena de Oliveira; LOMBARDO, Magda Adelaide (Org.). *Sociedade e natureza na visão da geografia*. Rio Claro: UNESP; AGETEO, 2004.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação das políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out. 2012.

SANTOS, Elba Medeiros Punski dos; SANTOS, Joélia Silva dos. Mandiocultura e indústria no Brasil: perspectivas de agronegócio e desenvolvimento para a agricultura familiar no Recôncavo Baiano. In: CORREIA, Sandro dos Santos; ESTEVAM, André Luiz Dantas; SANTOS, Elba Medeiros Punski dos (Org.). *Recôncavo baiano: trajetórias e dinâmicas territoriais*. Salvador: Assembléia Legislativa, 2015.

Artigo recebido em 7 de março de 2016  
e aprovado em 4 de abril de 2016.





**Seção 3:  
Desafios para a  
desconcentração  
regional**



# Educação superior e o desafio do desenvolvimento regional da Bahia

*Cláudia Monteiro Fernandes\**

\* Mestre e doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Coordenadora de Ações Afirmativas na Educação Superior da Secretaria da Educação do Estado da Bahia.  
claudia.monteiro@ufba.br

## **Resumo**

Este artigo tem por objetivo tratar da importância da educação superior como catalisadora do desenvolvimento regional da Bahia, não apenas como formadora de mão de obra qualificada para o mercado de trabalho, mas sobretudo como indutora de atividades sociais, culturais e econômicas que contribuam para a redução das grandes desigualdades existentes no estado. Para tanto, foram analisados dados dos censos da Educação Superior dos anos de 2008 e 2014, que trazem informações relevantes sobre o recente processo de ampliação da oferta de vagas e de interiorização dos cursos presenciais de graduação e suas características básicas. Para além da oferta, pontua-se a preocupação com a integração das universidades à comunidade em que estão inseridas, acolhendo as necessidades culturais e socioeconômicas locais e fortalecendo a rede de cidades médias onde estão localizadas.

**Palavras-chave:** Educação superior. Qualificação. Universidades. Interiorização.

## **Abstract**

*This article aims to address the importance of higher education as a catalyst for Bahia regional development, not only as a training space of skilled labor for the labor market, but rather as an inducer of social, cultural and economic activities that may contribute to the reduction the great inequalities in the state. Therefore, we analyzed data from the Census of Higher Education of the years 2008 and 2014, which provide relevant information on the recent expansion process of graduation courses and their basic characteristics, and also their location outside the capital city. In addition to the supply of entrance opportunities, we pointed out the concern with the integration of the University to the community in which it operates, welcoming the cultural and socio-economic needs, and strengthening local medium-sized cities network.*

**Keywords:** Higher education. Qualification. Universities. Internalization.

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo tratar da importância da educação superior como catalisadora do desenvolvimento regional da Bahia, não apenas como formadora de mão de obra qualificada para o mercado de trabalho, mas sobretudo como indutora de atividades sociais, culturais e econômicas que contribuam para a redução das grandes desigualdades existentes no estado. As desigualdades sociais e educacionais na Bahia são reproduzidas na estrutura existente nas universidades, sobretudo nas áreas dos cursos e nas regiões onde esses cursos são ofertados. Políticas públicas de desenvolvimento regional podem ser fortalecidas a partir da estratégia de aumentar as oportunidades de acesso, permanência e conclusão de cursos universitários, pesquisa e extensão, atendendo às necessidades regionais de longo prazo e lidando com o desafio de transformar a realidade social através da educação.

A Bahia apresenta uma excessiva concentração de recursos na capital e em sua região metropolitana, de tal forma que Salvador é conhecida, dentro e fora do estado, como a “Cidade da Bahia”. Mesmo existindo uma rede de cidades pequenas e médias de relativa importância no interior, em seus respectivos territórios, essa concentração permanece. As políticas de interiorização dos investimentos se alternam em diferentes épocas, sob o estímulo mais ou menos forte de diferentes governos.

Essa concentração se traduz numa grande desigualdade regional no estado, com algumas cidades médias e mais densamente populosas, verdadeiros polos regionais, e grandes áreas rurais no seu entorno. Santos (1956) já afirmava que a metrópole baiana padecia “[...] do mal de uma excessiva concentração de recursos sociais e técnicos, em relação ao espaço que presidem [...]”, não sendo capaz de transmiti-los ao resto do território. Apesar de considerar que Salvador, “[...] de certo modo, nasceu predestinada ao papel de metrópole [...]”, já que estava localizada onde os indígenas consideravam ser “[...] o coração do país, que figuravam em forma

de uma pomba; e pela coroa portuguesa foi escolhida para cabeça da colônia [...]”, o autor afirma que Salvador “[...] volta as costas ao seu destino histórico, metrópole que dá ideia de não querer sê-lo, metrópole displicente, que apenas pela metade atende ao seu papel”.

A análise de Milton Santos mantém-se atual, na medida em que Salvador continua sendo “[...] a metrópole de um vasto e pobre mundo rural, com rendimentos baixíssimos [...]”, e a Bahia continua a ser uma das unidades da federação com maior proporção de pessoas residentes em área rural (28%) e com grande parte de seu território dentro do semiárido brasileiro (69%), assim como quase metade de sua população (48%) (INSTITUTO NACIONAL DO SEMIÁRIDO, 2012). Mesmo após o processo de industrialização ocorrido nos anos 1970, que implantou uma indústria de bens intermediários no entorno da capital e em algumas áreas do interior do estado, a economia baiana permaneceu vinculada à dinâmica do Sul e Sudeste do país, o que não alterou significativamente a estrutura de pobreza e desigualdade do estado e da região metropolitana.<sup>1</sup>

Uma importante estratégia de desenvolvimento regional para superar a macrocefalia da região metropolitana seria fazer que os jovens residentes no interior do estado não necessitem sair de suas cidades para buscar educação, o que sempre ocorreu na Bahia. As universidades têm um importante papel social na promoção do desenvolvimento social, cultural e econômico. Em diversos países, sua instalação está ligada também ao desenvolvimento urbano e regional, especialmente de cidades médias e pequenas, promovendo, com relativo sucesso, a modernização da estrutura urbana e econômica dessas cidades (BAUMGARTNER, 2015).

Sob essa premissa, foi feita uma análise a partir de informações oficiais contidas no Censo da Educação Superior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação (MEC), de for-

<sup>1</sup> Mais detalhes sobre a economia da RMS em Carvalho e Pereira (2014).



ma a demonstrar a recente ampliação da presença das universidades, principalmente as públicas, no interior do estado da Bahia. Também foi elaborada uma análise inicial das possibilidades, ou impossibilidades, de desenvolvimento regional trazidas por essas universidades, indicando futuros aprofundamentos das questões aqui apenas levantadas.

O artigo propõe um panorama geral sobre a educação superior na Bahia, com os dados mais recentes disponíveis, e pontua aspectos a ser melhor desenvolvidos, considerados fundamentais para o desenvolvimento regional do estado. O texto é composto por esta introdução, seguida da Seção 2, sobre a distribuição das instituições de educação superior na capital e no interior, com um breve histórico; Seção 3, sobre matrículas e ingressos; Seção 4, sobre docentes; Seção 5, sobre os cursos ofertados e sua relação com a socioeconomia regional; e Seção 6, que traz as considerações finais.

### **A AMPLIAÇÃO DA PRESENÇA DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (IES)**

O processo de interiorização das universidades no estado da Bahia tem sido tratado por diversos pesquisadores baianos. Destaca-se o trabalho de Boaventura (2009), que participou, como gestor público, diretamente das ações que concretizaram tal processo. Sendo ele mesmo oriundo de Feira de Santana, segunda maior cidade do estado, sentiu as dificuldades das pessoas que eram praticamente obrigadas a sair do interior para prosseguir seus estudos. Até meados do século XX, os únicos estabelecimentos (públicos e privados) de ensino secundário e superior no estado situavam-se na capital – à exceção da Escola de Agronomia, em Cruz das Almas, núcleo inicial da atual Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

A partir de 1968, surgiram nos municípios as faculdades estaduais, voltadas para a formação de professores, que viriam a ser as universidades da

rede estadual de educação superior. O governo estadual assegurava as condições indispensáveis, através de dotações orçamentárias, para construção e ampliação de prédios e aquisição de equipamentos.

Objetivando a interiorização da educação superior, o Estado da Bahia criou universidades que possibilitaram a formação de profissionais do ensino e a biblioteca por exemplo, qualificação de recursos para os setores produtivos, cooperando para o desenvolvimento socioeconômico e cultural das regiões interiores. (BOAVENTURA, 2009, p. 21).

A Universidade do Estado da Bahia (Uneb) já nasceu como instituição comprometida com a interiorização da educação superior, em centros regionais voltados, estrategicamente, para a formação de professores para todos os níveis de ensino, aspecto relevante da trajetória histórica de expansão da educação superior pública no estado. A sua criação foi inspirada nas experiências *multicampi* da Universidade do Estado da Pennsylvania e da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), trazidas por Boaventura nos anos 1980 (BOAVENTURA, 2009).

A universidade é uma experiência recente no Brasil, e ainda mais na Bahia. A Universidade Federal da Bahia (UFBA) foi fundada em 1946 e permaneceu como a única universidade federal do estado até os anos 2000, quando foram criadas a Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), em 2002, e a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), em 2006.

De acordo com os dados mais recentes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016), o estado da Bahia possuía, em 2014, 119 instituições de educação superior (universidades, centros universitários, faculdades e Cefets ou IFs), públicas e privadas, sendo que, ainda em 2014, mais uma universidade federal<sup>2</sup> passou a fazer parte das estatísticas do INEP e deverá

<sup>2</sup> A Universidade da Integração da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), com sede no estado do Ceará e campus de graduação presencial inaugurado em São Francisco do Conde, Bahia, em maio de 2014.

ser contabilizada apenas em anos posteriores. No Brasil, a maior parte das IES eram privadas (87%), assim como na Bahia (92%). De 2008 a 2014, houve uma pequena redução do número de IES privadas na Bahia, fruto da dinâmica de concentração do setor, da implantação de novas universidades públicas federais e de novas unidades universitárias (*campi*) das IES estaduais, o que caracterizou uma expansão nas vagas da educação superior pública no estado.

Atualmente, a rede pública estadual de educação superior é composta por quatro universidades, com *campi* distribuídos em 24 territórios de identidades da Bahia (30 municípios). De 2008 a 2014, o processo de interiorização das IES na Bahia, tanto públicas como privadas, foi mais intenso do que a média nacional. Ainda assim, o peso relativo da capital equivale à média nacional: na Bahia, 36,1% das IES estão na capital, e, em relação aos dados do Brasil, a proporção é de 35,7% de IES localizadas em capitais (Tabela 1).

No Brasil como um todo, tem aumentado a presença das instituições de educação superior no interior dos estados, passando de 1.441 em 2008

para 1.523 em 2014. As IES públicas, que eram 154 fora das capitais em 2008, passaram a 203 em 2014. Por sua vez, na Bahia, neste mesmo período, a presença das IES no interior do estado aumentou principalmente devido às instituições públicas, que eram sete em 2008, passaram a dez em 2014, e hoje são 11, considerando-se a IES citada anteriormente e que não foi contabilizada no Censo de 2014 (INSTITUTO

NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2016).

Esse cenário resulta de uma articulação política recente do governo estadual junto ao governo federal, com o objetivo de fortalecer a educação superior no interior do estado e ampliar as oportunidades de acesso à educação da população que reside fora da capital, o que não chega a ser novidade. A intervenção direta do governo do estado na educação superior teve início na década de 1960, em resposta à necessidade de formar professores para a educação básica e o ensino médio. A implantação de cursos fora da capital foi mais ou menos intensa, em diferentes governos. Mais recentemente, o governo de Jacques Wagner (2007-2015) teve como orientação

**Atualmente, a rede pública estadual de educação superior é composta por quatro universidades, com *campi* distribuídos em 24 territórios de identidades da Bahia (30 municípios).**

**Tabela 1**  
Instituições de educação superior – Brasil e Bahia – 2008/2014

Unidade da federação / Categoria administrativa	2008			2014		
	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
<b>Brasil</b>	<b>2.252</b>	<b>811</b>	<b>1.441</b>	<b>2.368</b>	<b>845</b>	<b>1.523</b>
Pública	236	82	154	298	97	201
Federal	93	54	39	107	64	43
Estadual	82	28	54	118	33	85
Municipal	61	-	61	73	-	73
Privada	2.016	729	1.287	2.070	748	1.322
<b>Bahia</b>	<b>125</b>	<b>52</b>	<b>73</b>	<b>119</b>	<b>43</b>	<b>76</b>
Pública	7	3	4	10	4	6
Federal	3	2	1	6	3	3
Estadual	4	1	3	4	1	3
Municipal	-	-	-	-	-	-
Privada	118	49	69	109	39	70

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).

o fortalecimento da interiorização do desenvolvimento, o que incluiu a educação superior. No início do governo Wagner foram formalizados os territórios de identidade<sup>3</sup> como espaços de planejamento regional do desenvolvimento e execução de políticas públicas, tendo como origem a agricultura familiar.

No entanto, tal intervenção nem sempre teve por base critérios de localização fundamentados em questões técnicas e acadêmicas e de planejamento do desenvolvimento regional como estratégia estruturante de médio e longo prazos. A interiorização da educação superior é fortemente influenciada por interesses político-partidários ou de grupos específicos, o que gera algumas distorções evidenciadas pelas áreas de conhecimento dos cursos, muitas vezes sem qualquer relação com as necessidades e vocações das regiões onde são oferecidos. Também não há preocupação com o desenvolvimento cultural e as especificidades socioeconômicas de cada região.

Santos e Rosa (2012) tratam desses conflitos de interesse quando analisam o primeiro desenho de políticas públicas para a educação superior na Bahia, traçado no Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Baiana (Plandeb), no final da década de 1950. O documento foi elaborado com a intenção de orientar as políticas públicas para todos os setores da economia. No que diz respeito à educação superior, expressa

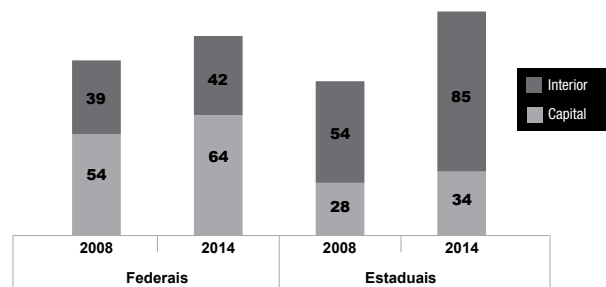
[...] tanto a dimensão do conflito que significava para as elites da Bahia as proposições interioranas de criar cursos superiores fora dos limites da capital, bem como a concepção pragmática e utilitarista de Educação Superior (e de educação em geral) para atender as necessidades

<sup>3</sup> Territórios de identidade são unidades político-administrativas adotadas para o planejamento e a execução de políticas públicas pelo Governo do Estado da Bahia desde 2007. São conceituados como o espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, nos quais se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial.

imediatas de consolidação do capitalismo no estado. (SANTOS; ROSA, 2012, p. 75).

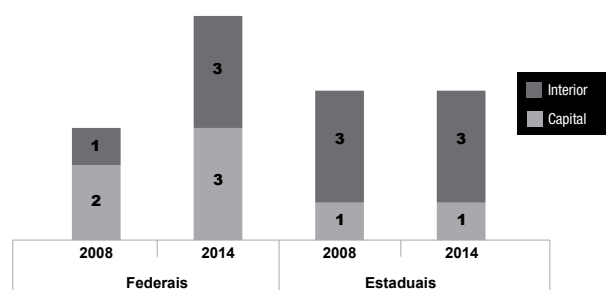
Foram criados cursos sobretudo nas licenciaturas (formação de professores) com foco na educação básica, e outros que exigem pouco investimento em laboratórios e pesquisa, focados na “sala de aula”, como administração e direito.

Apesar de o número de instituições estaduais ter se mantido nos períodos recentes aqui analisados, novos *campi* e cursos das universidades estaduais foram implantados em municípios do interior do estado, ampliando a presença e a oferta de cursos e serviços fora da capital. Os gráficos 1 e 2 apresentam a evolução, entre 2008 e 2014, da relação entre capital e interior, no Brasil e na Bahia. Por tratar apenas das sedes das IES, pode parecer que houve uma certa estabilidade no que diz respeito às estaduais, mas a presença de *campi* no interior do estado aumentou tanto para as estaduais como para as federais, o que pode ser visto na Figura 1.



**Gráfico 1**  
IES públicas por localização – Brasil – 2008/2014

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).



**Gráfico 2**  
IES públicas por localização – Bahia – 2008/2014

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).

IES	Municípios – Graduação presencial – Bahia	Número de cursos ofertados
Universidade Federal da Bahia (UFBA)	Salvador e Vitória da Conquista	128
Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB)	Barra, Barreiras, Bom Jesus da Lapa, Luís Eduardo Magalhães e Santa Maria da Vitória	16
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)	Cruz das Almas, Amargosa, Cachoeira, Feira de Santana, Santo Amaro e Santo Antônio de Jesus	41
Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf)	Juazeiro, Senhor do Bonfim e Paulo Afonso	10
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab)*	São Francisco do Conde	2
Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)	Itabuna, Porto Seguro e Teixeira de Freitas	20
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IF Baiano)	Bom Jesus da Lapa, Catu, Guanambi, Santa Inês, Senhor do Bonfim e Uruçuca	12
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA)	Salvador, Barreiras, Camaçari, Eunápolis, Paulo Afonso, Porto Seguro, Santo Amaro, Simões Filho, Valença e Vitória da Conquista	26

**Quadro 1**  
**Instituições de Educação Superior Federais – 2016**

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).  
Nota: IES implantada em 2014; informações coletadas no site da IES.

Os quadros 1 e 2 trazem as IES públicas do estado da Bahia e as localizações de suas unidades universitárias (ou *campi*) que oferecem graduação presencial.

De acordo com o Censo da Educação Superior 2014 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2016), o estado da Bahia possui a terceira maior rede estadual de instituições de educação superior, em termos de oferta de cursos e matrículas, ficando atrás apenas das redes estaduais de São Paulo e do Paraná.

A presença física das IES, em cursos de graduação presencial, pode ser um diferencial para o desenvolvimento regional no interior do estado da Bahia, estratégia historicamente adotada em diversos países. Como pode ser constatado na Figura 1, as IES públicas estão em 25 dos 27 territórios de identidade do estado da Bahia, sobretudo nas cidades de médio porte. São, em geral, cidades consideradas estratégicas em seus respectivos territórios e com certa infraestrutura básica para o efetivo funcionamento de uma universidade, tal como malha rodoviária, fornecimento de energia e acesso

IES	Municípios – Graduação presencial – Bahia	Número de cursos ofertados	
		INEP	IES (†)
Universidade do Estado da Bahia (Uneb)	Salvador, Alagoinhas, Juazeiro, Jacobina, Santo Antônio de Jesus, Caetitê, Senhor do Bonfim, Paulo Afonso, Barreiras, Teixeira de Freitas, Serrinha, Guanambi, Itaberaba, Conceição do Coité, Valença, Irecê, Bom Jesus da Lapa, Eunápolis, Camaçari, Brumado, Ipiá, Euclides da Cunha, Seabra e Xique-Xique	307	125
Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)	Feira de Santana	29	28
Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)	Ilhéus	41	33
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)	Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga	60	47

**Quadro 2**  
**Instituições de Educação Superior Estaduais, 2016**

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).

(†) As IES atualizaram a informação sobre oferta de cursos de graduação presenciais para o relatório anual de governo 2015. A expressiva redução é devida à contabilização indevida de cursos em turnos ou unidades diferentes, ou mesmo cursos autorizados, mas ainda não em atividade, como sendo novos cursos. As IES estaduais informaram que pretendem qualificar esta informação no próximo censo.



em produção familiar. Apesar do esforço de interiorização realizado nas últimas décadas, a implantação de universidades aconteceu em cidades que já possuíam uma dinâmica socioeconômica local, integrando cidades próximas de menor porte. Se, por um lado, relativizou-se o peso da capital na oferta de educação superior no estado, mesmo se mantendo uma elevada concentração, por outro, não se garantiram mudanças substantivas no desenvolvimento regional em todos os territórios de identidade apenas pela presença das IES.

A questão que se coloca em diversos debates sobre o desenvolvimento regional da Bahia, quando se trata da educação superior, é se a dinamização cultural e econômica se dá a partir da presença das IES ou se, ao contrário, é a dinâmica já existente que permite a implantação de IES e seu efetivo funcionamento. Baumgartner (2015) considera que

[...] as Universidades contribuem para o desenvolvimento (econômico, político e cultural) urbano e regional, dinamizando cidades, suas bases econômicas, sua morfologia e mesmo suas imagens na rede urbana global. As histórias das universidades e de muitas cidades caminham juntas, desde a criação das primeiras universidades nas cidades medievais europeias, geralmente cidades médias e pequenas que não eram capitais ou grandes centros comerciais/religiosos. [...] Em cidades médias e pequenas a influência econômica, política e cultural das universidades é mais visível do que nos núcleos urbanos maiores. (BAUMGARTNER, 2015, p. 94).

No entanto, não basta a universidade estar na cidade, ela precisa “ser da cidade”, ou seja, a criação de *campi* universitários pode gerar a necessidade de serviços de habitação para estudantes e professores, de transporte, comércio, alimentação, lazer, e mesmo atrair centros comerciais e terminais de

ônibus urbanos e regionais para suas proximidades. Tais dinâmicas são, sem dúvida, relevantes para o desenvolvimento local. Mas a construção de ideias e de projetos que possam ser incorporados à cidade e à região pode dinamizar ainda mais o desenvolvimento regional. A importância das universidades cresce quando elas se tornam centros de produção e distribuição de atividades artísticas e culturais, de divulgação científica em meios de comunicação locais e de diversificação da vida

**A questão que se coloca [...] sobre o desenvolvimento regional da Bahia [...] é se a dinamização cultural e econômica se dá a partir da presença das IES ou se, ao contrário, é a dinâmica já existente que permite a implantação de IES e seu efetivo funcionamento**

política e das oportunidades de participação social, e quando elas são meio de difusão de conhecimento científico e tecnológico para o desenvolvimento local e regional. Ao contrário, quando são construídos *campi* isolados da vida da cidade e da rede da qual que fazem parte, reduz-se o potencial de desenvolvimento das IES nessas localidades.

Um processo alimenta o outro, desde que a universidade responda pelas atribuições que dela são esperadas: não apenas ensino, mas também pesquisa, extensão e integração com as necessidades culturais e socioeconômicas locais, ou seja, educação em seu sentido mais amplo. A superação do objetivo quase único – muitas vezes reproduzido nos discursos de gestores públicos e educadores – de “formação de professores” é uma condição para que as IES cumpram um papel relevante no desenvolvimento regional, a partir da dinamização da cultura e da economia locais.

**MATRÍCULAS E INGRESSO**

As análises sobre a educação superior na Bahia tendem a supervalorizar a quantidade de matrículas. As metas de planejamento são, geralmente, relacionadas à ampliação das matrículas, vistas como um indicador de efetividade da educação superior. No entanto, esse dado apenas não dá conta

**Tabela 2**  
**Matrículas em graduação presencial em instituições de educação superior por categoria administrativa – Bahia – 2008/2014**

Categoria administrativa	2008			2014		
	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
Matrículas em graduação presencial	<b>224.766</b>	122.022	102.744	<b>317.908</b>	152.870	165.038
Pública	<b>66.449</b>	24.488	41.961	<b>96.778</b>	33.609	63.169
Federal	<b>24.292</b>	20.720	3.572	<b>46.800</b>	28.903	17.897
Estadual	<b>42.157</b>	3.768	38.389	<b>49.978</b>	4.706	45.272
Privada	<b>158.317</b>	97.534	60.783	<b>221.130</b>	119.261	101.869
Distribuição % (linha)	<b>100,0</b>	54,3	45,7	<b>100,0</b>	48,1	51,9
Pública	<b>100,0</b>	36,9	63,1	<b>100,0</b>	34,7	65,3
Federal	<b>100,0</b>	85,3	14,7	<b>100,0</b>	61,8	38,2
Estadual	<b>100,0</b>	8,9	91,1	<b>100,0</b>	9,4	90,6
Privada	<b>100,0</b>	61,6	38,4	<b>100,0</b>	53,9	46,1

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).

do potencial do ensino superior, visto como fundamental para o desenvolvimento. Por um lado, por não expressar a relação entre os estudantes que entram e os profissionais que efetivamente concluem os cursos, produzem conhecimento científico e tecnológico importante para o desenvolvimento local e regional ou conseguem oportunidades de inclusão socioproductiva após a conclusão dos cursos. Por outro lado, por não propiciar a discussão sobre a subutilização dos recursos investidos nas IES, com o ingresso sempre abaixo da oferta de vagas novas, a retenção e o abandono. Um indicador simples como as vagas não preenchidas (ociosas), por exemplo, não entra no debate da efetividade da educação superior ao se destacar apenas o contingente de matrículas no planejamento e monitoramento de políticas de públicas.

Considerando-se inicialmente as matrículas (Tabela 2) para traçar um retrato da situação atual de estudantes efetivos, cerca de 70% estão nas IES privadas (proporção que se mantém em 2008 e 2014), e o número absoluto cresceu de 225 mil em 2008 para 318 mil em 2014. A proporção de matrículas no interior do estado aumentou de 45,7% em 2008 para 51,9% em 2014. A rede privada de IES atende principalmente a estudantes na capital, mesmo que tenha crescido a participação das matrículas no interior do estado (61,6% na capital em 2008 e 53,9% em 2014).

Entre as IES da rede pública, as federais apresentaram um significativo aumento de matrículas no período observado, quase igualando o total das estaduais. Mais de 90% dos matriculados em IES estaduais estavam no interior do estado, o que evidencia a importância da rede estadual no processo de interiorização da educação superior e, conseqüentemente, do desenvolvimento regional.

A demanda por vagas em IES públicas na Bahia é muito elevada e tem crescido. A universidade pública é a principal opção dos jovens e estudantes no estado. O financiamento de IES privadas muitas vezes é inviável para os jovens, em um estado em que a concentração de rendimentos é elevada, com a proporção da renda apropriada pelo 1% mais rico de 12,7%, enquanto os 50% mais pobres detêm 16,7% da renda.<sup>4</sup> Mesmo com as políticas de financiamento promovidas pelo governo federal<sup>5</sup> e com o crescimento da oferta de vagas na

<sup>4</sup> Proporção da renda apropriada pelos indivíduos com base na distribuição segundo a renda domiciliar per capita. Série calculada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE). Atualizado em 7/1/2016, consultado em 23/2/2016 e disponível em <http://www.ipeadata.gov.br>.

<sup>5</sup> O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um programa do Ministério da Educação (MEC) destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. Mais informações no endereço eletrônico <http://sifiesportal.mec.gov.br>.

**Tabela 3**  
Número de vagas oferecidas, candidatos inscritos e ingressos por vestibular e outros processos seletivos nos cursos de graduação presenciais por categoria administrativa – Bahia – 2008/2014

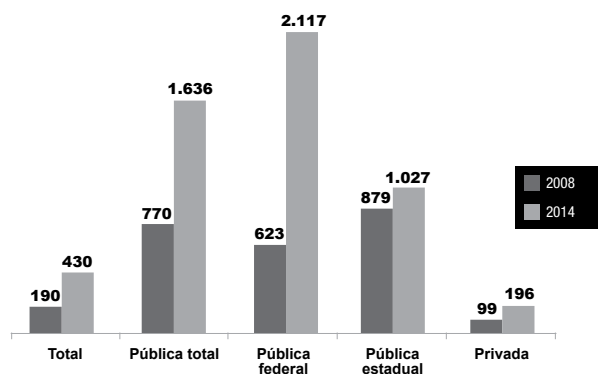
Categoria administrativa	2008			2014		
	Vagas oferecidas	Candidatos inscritos	Ingressos	Vagas oferecidas	Candidatos inscritos	Ingressos
<b>Total</b>	<b>131.159</b>	<b>249.265</b>	<b>61.447</b>	<b>164.255</b>	<b>706.478</b>	<b>98.324</b>
Pública	17.813	137.135	15.013	26.744	437.510	22.894
Federal	7.578	47.215	5.694	14.937	316.262	11.903
Estadual	10.235	89.920	9.319	11.807	121.248	10.991
Privada	113.346	112.130	46.434	137.511	268.968	75.430
<b>Distribuição % (coluna)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Pública	13,6	55,0	24,4	16,3	61,9	23,3
Federal	5,8	18,9	9,3	9,1	44,8	12,1
Estadual	7,8	36,1	15,2	7,2	17,2	11,2
Privada	86,4	45,0	75,6	83,7	38,1	76,7

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).

rede privada, a quantidade de candidatos inscritos na rede pública é quase o dobro daquela da rede privada (Tabela 3).

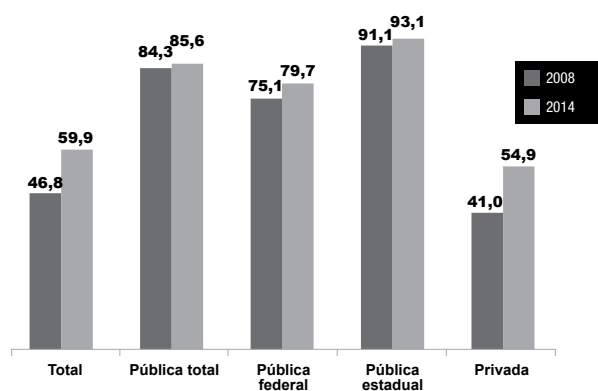
Em 2008, a proporção de candidatos na rede pública foi de 55% do total de inscritos para uma vaga na educação superior naquele ano. Em 2014, essa proporção cresceu para 62%. Por outro lado, observando-se o total de ingressos na educação superior – graduação regular presencial –, nota-se que a rede privada acolheu 76% em 2008 e 77% em 2014.

O Gráfico 3 ilustra como a relação candidatos/vaga é elevada nas IES da rede pública. Com a implantação de novas universidades federais na Bahia e a adesão destas ao Sistema de Seleção Unificada (Sisu)<sup>6</sup>, pode-se dizer que a relação candidatos/vaga para as IES públicas federais explodiu em 2014. Esse é um indicativo de que existe uma demanda reprimida por educação superior na Bahia, que vem sendo suprida pela rede privada, que muitas vezes é inviável para a população de baixa renda. Reforça-se assim a importância da rede pública para o desenvolvimento do estado e como forma de inclusão social dos jovens.



**Gráfico 3**  
Relação candidatos/vaga – Bahia – 2008/2014

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).



**Gráfico 4**  
Preenchimento das vagas oferecidas (%)

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).

Em relação ao preenchimento das vagas, a rede pública tem uma proporção bem maior do

<sup>6</sup> É o sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação (MEC) no qual instituições públicas de ensino superior oferecem vagas para candidatos participantes do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM). Os processos de inscrição, seleção, lista de espera e divulgação são realizados diretamente pelo Ministério da Educação (MEC).



que a rede privada. Mas é importante ressaltar que o não preenchimento de vagas na rede pública significa um desperdício de recursos públicos – financeiros, físicos e humanos – existentes para manter a estrutura das IES, que literalmente deixam de ser investidos em outras áreas. Se a oferta não é preenchida, os recursos previstos para a manutenção das IES públicas em geral não são alterados nos orçamentos, e o custo médio bruto por aluno passa a ser mais elevado. Nem sempre o redirecionamento dos recursos pode ser feito para a pesquisa e a extensão universitárias, até mesmo pelas diferentes naturezas dessas atividades. Nas

IES públicas, o preenchimento das vagas foi de 85,6% em 2014, sendo que, nas estaduais, chegou a 93,1% (Gráfico 4). Ainda assim, lidar com vagas ociosas deve ser uma estratégia de melhoria permanente da gestão das IES.

## DOCENTES

Dados do Censo da Educação Superior de 2014 (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2016) apontam que aumentaram tanto o quadro de

**Tabela 4**  
**Docentes em exercício na educação superior por grau de formação – Brasil e Bahia – 2008/2014**

Total de funções docentes em exercício								
Unidade da federação / Categoria administrativa	2008				2014			
	Total	Até graduação	Especialização e/ou mestrado	Doutorado	Total	Até graduação	Especialização e/ou mestrado	Doutorado
<b>Brasil</b>	<b>321.493</b>	33.788	210.541	77.164	<b>383.386</b>	7.975	240.917	134.494
Pública	<b>111.894</b>	13.792	48.487	49.615	<b>163.113</b>	7.087	65.063	90.963
Federal	<b>61.783</b>	8.847	22.328	30.608	<b>101.768</b>	5.128	34.319	62.321
Estadual	<b>42.042</b>	4.377	19.971	17.694	<b>50.863</b>	1.794	22.320	26.749
Municipal	<b>8.069</b>	568	6.188	1.313	<b>10.482</b>	165	8.424	1.893
Privada	<b>209.599</b>	19.996	162.054	27.549	<b>220.273</b>	888	175.854	43.531
<b>Bahia</b>	<b>17.135</b>	2.195	11.855	3.085	<b>19.944</b>	692	13.307	5.945
Pública	<b>6.576</b>	979	3.367	2.230	<b>9.341</b>	673	4.359	4.309
Federal	<b>2.748</b>	845	680	1.223	<b>4.316</b>	620	1.248	2.448
Estadual	<b>3.828</b>	134	2.687	1.007	<b>5.025</b>	53	3.111	1.861
Privada	<b>10.559</b>	1.216	8.488	855	<b>10.603</b>	19	8.948	1.636
Distribuição % por grau de formação (linha)								
Unidade da federação / Categoria administrativa	2008				2014			
	Total	Até graduação	Especialização e/ou mestrado	Doutorado	Total	Até graduação	Especialização e/ou mestrado	Doutorado
<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	10,5	65,5	24,0	<b>100,0</b>	2,1	62,8	35,1
Pública	<b>100,0</b>	12,3	43,3	44,3	<b>100,0</b>	4,3	39,9	55,8
Federal	<b>100,0</b>	14,3	36,1	49,5	<b>100,0</b>	5,0	33,7	61,2
Estadual	<b>100,0</b>	10,4	47,5	42,1	<b>100,0</b>	3,5	43,9	52,6
Municipal	<b>100,0</b>	7,0	76,7	16,3	<b>100,0</b>	1,6	80,4	18,1
Privada	<b>100,0</b>	9,5	77,3	13,1	<b>100,0</b>	0,4	79,8	19,8
<b>Bahia</b>	<b>100,0</b>	12,8	69,2	18,0	<b>100,0</b>	3,5	66,7	29,8
Pública	<b>100,0</b>	14,9	51,2	33,9	<b>100,0</b>	7,2	46,7	46,1
Federal	<b>100,0</b>	30,7	24,7	44,5	<b>100,0</b>	14,4	28,9	56,7
Estadual	<b>100,0</b>	3,5	70,2	26,3	<b>100,0</b>	1,1	61,9	37,0
Privada	<b>100,0</b>	11,5	80,4	8,1	<b>100,0</b>	0,2	84,4	15,4

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).

professores como a sua qualificação, o que evidencia o crescimento do investimento nesses profissionais. No Brasil, eram 321 mil docentes em 2008, sendo 111 mil nas IES públicas. Em 2014, o quadro passou para 383 mil docentes, sendo 163 mil nas IES públicas. O crescimento foi de 19% no total de docentes, e, nas IES públicas, a variação positiva foi de 46%.

No estado da Bahia, eram 17 mil docentes em 2008, que passaram a quase 20 mil em 2014, sendo que esse crescimento se deu nas instituições públicas, que saltaram de 6 mil docentes para 9 mil no período. O aumento foi de 42%, sendo que, nas federais, o incremento foi de 57%, e nas estaduais, de 31% no período analisado. Ainda assim, as universidades estaduais possuem o maior quadro de docentes em exercício na Bahia (5 mil, contra 4 mil nas federais em 2014).

Em relação à formação dos docentes em exercício no Brasil, 24% tinham doutorado em 2008, sendo que esse percentual passou a 35% em 2014. Considerando-se apenas as IES públicas no país, 44% dos docentes tinham doutorado em 2008, e essa proporção cresceu para 56% em 2014.

Na Bahia, o percentual de doutores era de 18% em 2008 e passou a 30% em 2014. Considerando-se apenas as IES públicas, a proporção cresceu de 34% para 46% no período analisado. E mais especificamente entre as IES estaduais, passou de 26% para 37%, como resultado dos investimentos

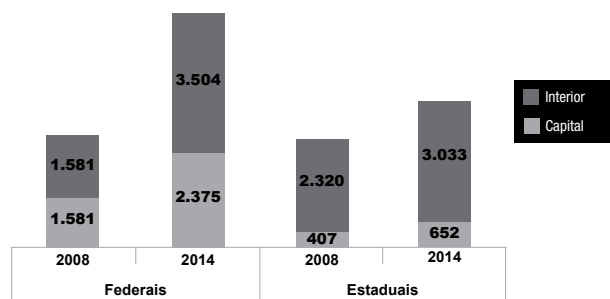
em qualificação do quadro docente, incrementos na remuneração e contratação de novos docentes com maior graduação.

Esses dados demonstram um aumento acelerado na qualificação dos professores das instituições de ensino superior neste interstício de cinco anos. Essa melhoria não promove avanços somente no contexto das instituições, aperfeiçoando e qualificando as propostas de ensino, pesquisa e extensão. A formação dos profissionais das IES também influencia a qualificação de outros profissionais por eles formados em diversos setores da sociedade.

## CURSOS OFERTADOS E QUESTÕES A CONSIDERAR

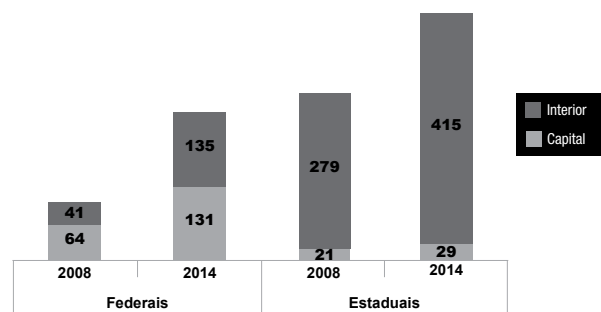
No Brasil, as IES promoveram um crescimento da oferta de cursos de graduação presencial entre os anos 2008 e 2014, tanto da esfera federal quanto da estadual. Na Bahia, o aumento foi significativo e relativamente superior ao observado no país como um todo, principalmente nas IES estaduais no interior.

Esse incremento é um fator importante de geração de conhecimento acadêmico de forma menos desigual no território do estado, trazendo benefícios em curto e médio prazo para o desenvolvimento local. Crescem as oportunidades de inserção e a qualidade da formação dos profissionais da própria



**Gráfico 5**  
Cursos das IES públicas por localização – Brasil 2008/2014

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).



**Gráfico 6**  
Cursos das IES públicas por localização – Bahia – 2008/2014

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).

**Tabela 5**  
**Cursos por grandes áreas de conhecimento e categoria administrativa – Bahia – 2014**

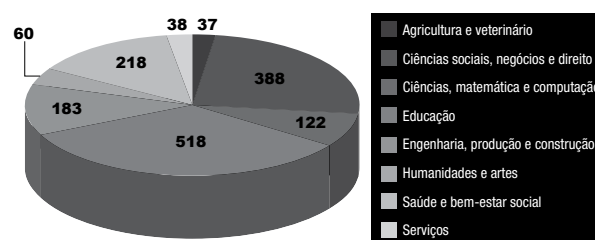
Áreas de conhecimento	Categoria administrativa			
	Privada	Pública estadual	Pública federal	Total
Agricultura e veterinária	11	12	14	37
Ciências sociais, negócios e direito	315	43	30	388
Ciências, matemática e computação	71	18	33	122
Educação	108	328	82	518
Engenharia, produção e construção	128	15	40	183
Humanidades e artes	22	4	34	60
Saúde e bem-estar social	171	20	27	218
Serviços	32	2	4	38
Outros	-	-	20	20
<b>Total</b>	<b>858</b>	<b>442</b>	<b>284</b>	<b>1.584</b>

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).

região em atividades que propiciem o crescimento econômico e o desenvolvimento social sustentado.

A Tabela 5 acima apresenta, de forma resumida, os cursos por grandes áreas de conhecimento na Bahia no ano 2014. Considerando-se as áreas de conhecimento agregadas pelo INEP, destaca-se Educação, com forte presença das IES públicas, sobretudo as estaduais, representando 33% dos cursos ofertados. Dentro desta área, 63% da oferta está nas IES estaduais (com 328 cursos), de acordo com os critérios do INEP/MEC.

Destacam-se também, na Bahia, os cursos ofertados nas áreas de Ciências sociais, negócios e direito (388) e Saúde e bem-estar social (218), concentrados nas instituições privadas e bem menos presentes nas públicas. Isso se deve, no caso do primeiro grupo, à característica desses cursos, que dependem mais de aulas expositivas, com menos necessidade de laboratórios e práticas fora de sala de aula. No caso do segundo grupo, a razão está no prestígio social e na expectativa positiva de inclusão no mercado de trabalho. Outra causa não menos importante é a própria origem dos cursos, criados, conforme mencionado nas primeiras seções deste artigo, com o objetivo de formar professores para atender às necessidades da educação básica no interior do estado. Por isso a concentração absoluta na área de Educação.



**Gráfico 7**  
**Cursos por área de conhecimento – Bahia – 2014**

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).

Para não entrar na discussão sobre a forma de cálculo da evasão ou abandono<sup>7</sup> na universidade, foi feito um exercício comparativo do número de concluintes em 2014 em relação ao total de ingressos, tendo como hipótese que, quanto maior for esta proporção, maior será a probabilidade de um aluno ingressante concluir seu curso. O resultado está na Tabela 6 a seguir.

As menores proporções estão, em geral, nas IES privadas que oferecem o maior número de vagas, principalmente nas áreas de Agricultura e veterinária e Engenharia, produção e construção, que têm menor número de cursos ofertados. Além de uma

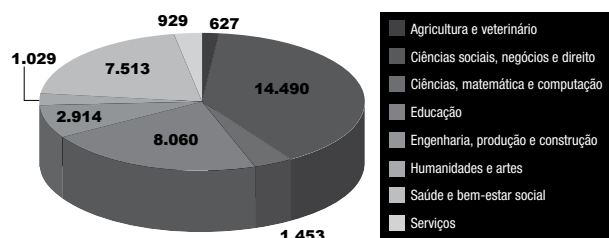
<sup>7</sup> Tal discussão tem sido objeto de debates nos meios acadêmicos, levantando questionamentos tais como a necessidade de levar em conta a migração entre cursos – muito comum entre jovens ainda em processo de decisão sobre certas atividades profissionais e facilitada pelas diversas formas de acesso à educação superior na atualidade – e outras questões metodológicas relacionadas ao cálculo de um indicador de forma padronizada.

**Tabela 6**  
Relação entre concluintes e ingressantes por área de conhecimento – Bahia – 2014

Áreas de conhecimento	Categoria administrativa		
	Total	Públicas	Privadas
Agricultura e veterinária	24,8	34,2	12,2
Ciências sociais, negócios e direito	42,5	58,4	40,3
Ciências, matemática e computação	29,4	33,0	27,2
Educação	64,2	81,0	40,8
Engenharia, produção e construção	18,2	27,7	16,3
Humanidades e artes	46,9	36,9	60,4
Saúde e bem-estar social	33,0	56,1	29,8
Serviços	48,6	41,0	49,6
<b>Total</b>	<b>37,7</b>	<b>53,7</b>	<b>32,8</b>

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).

menor proporção, essas áreas também têm um menor contingente de profissionais que concluem seus cursos. Por outro lado, a área de Educação, que oferece, de longe, o maior número de cursos, é também a que tem a maior probabilidade de conclusão, o que reflete o perfil das IES de geradoras de mão de obra para a educação básica, ainda reproduzido na atualidade. Isso fica ainda mais evidente quando se analisa o Gráfico 8.



**Gráfico 8**  
Concluintes por área de conhecimento – Bahia – 2014

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016).

A Educação foi a segunda área com maior número de concluintes em 2014, com destaque para a formação de professores de matérias específicas. Ficou atrás apenas do amplo grupo de Ciências sociais, negócios e direito, no qual se destacam, pela ordem, Direito; Gerenciamento e administração; e Contabilidade e tributação. Expressivo também foi o total de concluintes na grande área de Saúde e bem-estar social, que engloba Enfermagem e aten-

ção primária (assistência básica); Terapia e reabilitação; Medicina; e Odontologia.

A relação entre a oferta de cursos nas universidades da Bahia e a concentração em determinadas áreas do conhecimento está ligada às necessidades de integração do estado, ao desenvolvimento regional e local e à solução de problemas e obstáculos que impedem o crescimento. Conseqüentemente, a organização e a oferta dos cursos universitários da forma como estão estabelecidas são elementos que podem influenciar significativamente o desenvolvimento econômico e social do estado. Esses cursos podem formar profissionais qualificados em áreas essenciais para a garantia dos direitos básicos dos cidadãos em um estado com elevada proporção de sua população em faixas de renda muito baixas e com indicadores educacionais preocupantes.

De acordo com a PNAD de 2014 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016), a Bahia tinha 19% da sua população residindo em domicílios com renda de até um salário mínimo mensal, quase o dobro da proporção média nacional (9,7%). O estado também tinha 6% de jovens e adultos de 15 a 49 anos considerados analfabetos, o que equivalia a cerca de 577 mil pessoas em 2014. Entre os jovens de 18 a 29 anos que estudavam – apenas 23% do total na mesma faixa frequentava escola, quase a mesma proporção nacional (22%) – , 44% estavam na educação superior (contra uma proporção de 66% na média nacional).

Conhecendo-se o perfil econômico do estado – onde mais de 25% dos ocupados de 10 anos ou mais trabalham em atividade agrícola – e o perfil da oferta de cursos da educação superior, pode-se identificar a carência de cursos em áreas-chave, tais como Agricultura e veterinária, por exemplo. A questão é se continuam a existir vagas para o ingresso no mundo do trabalho da maioria dos profissionais egressos da educação superior, com perfil destacado na grande área da Educação, com número mais elevado de concluintes. Mas também se questiona a qualidade dos profissionais que estão sendo formados, o que sugere um aprofundamento deste ensaio a partir destas últimas questões.

É urgente repensar a oferta de cursos em áreas carentes, mas também a qualidade daqueles que já são ofertados e a racionalidade do uso dos recursos investidos, com uma atuação transparente sobre a evasão. Problemas que dizem respeito às universidades, como a falta de professores em todos os campos; as constantes greves de docentes e técnicos administrativos; a estrutura precária dos prédios, em estado de degradação; a falta de campos para estágio e aulas práticas; e a falta de segurança, entre outros, também entram no debate sobre como vem sendo tratada a educação superior na Bahia. As discussões têm evoluído na direção da melhoria e consolidação da estrutura existente, mas não vem sendo abordada uma possível estratégia de mudança estrutural a partir do conhecimento de cenários, tendenciais ou planejados, de médio e longo prazo, de desenvolvimento regional.

Com base nesse breve panorama, o debate sobre a estrutura, a qualidade e a concentração de cursos em determinadas áreas – ou a carência ou inexistência em outras – pode influenciar a elaboração de políticas públicas e novas estratégias de desenvolvimento regional do estado, minimizando os contrastes entre as regiões, para a melhoria das

condições de vida e das oportunidades para uma parcela crescente da população baiana, principalmente os jovens.

**É urgente repensar a oferta de cursos em áreas carentes, mas também a qualidade daqueles que já são ofertados e a racionalidade do uso dos recursos investidos, com uma atuação transparente sobre a evasão**

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A resistência dos setores dominantes à interiorização da universidade, aliada às preocupações de sucessivas gestões estaduais com o tardio desenvolvimento industrial da Bahia, demarcaram as lutas entre diferentes concepções de educação superior para o interior do estado. Inicialmente voltadas para a formação de professores para a educação básica, as IES precisam ir além para que possam se constituir como elemento de peso nas estratégias de desenvolvimento e redução de desigualdades regionais.

A atual concentração da oferta de educação superior nas grandes áreas de Ciências sociais, negócios e direito; Educação; e Saúde e bem-estar social reflete, por um lado, a origem histórica das universidades na Bahia, e, por outro, uma falta de conhecimento e vinculação com as necessidades regionais de desenvolvimento técnico, científico e sociocultural. Isso pode gerar um conjunto de profissionais de nível superior com oportunidades restritas de inserção no mundo do trabalho e o desperdício de recursos públicos que poderiam ser investidos na estruturação e consolidação de outras áreas do conhecimento.

Outra questão importante é que a simples presença de IES em cidades do interior está relacionada com a abordagem do espaço social como campo, que tem relação direta com a distribuição das formas de poder. Tal distribuição contribui para a preservação ou a transformação desse mesmo espaço (BOURDIEU, [1997] apud SANTOS; ROSA, 2012). Isso explica parcialmente a disputa de vários municípios para a implantação de um *campus* universitário no seu território. Independentemente da

oferta de cursos, a simples existência de um *campus* universitário carrega a simbologia de elevação de *status* daquele município em relação ao seu território e aos demais. E somente este fato já justifica a demanda pela implantação de IES. Como consequência disso, muitas IES implantaram cursos que já tinham uma cobertura regional razoável, em detrimento da ampliação de oportunidades em áreas de conhecimento diferentes e não menos necessárias para a formação dos jovens e o desenvolvimento socioeconômico regional e estadual.

Reconhecer a educação superior como mais do que um fim em si mesmo, para geração de produção sem qualquer vinculação com a realidade em que se insere, é um passo fundamental para que as IES exerçam sua função de agentes de geração de conhecimento em favor do desenvolvimento social e econômico. A atuação das IES fora das grandes metrópoles terá maior ou menor impacto no desenvolvimento regional quanto maior for sua proximidade com a realidade cultural, técnica e econômica do local, sem deixar de se conectar com o conhecimento de ponta que vem sendo construído no mundo globalizado. As novas formas de comunicação em rede, associadas à abertura a novas metodologias de ensino, pesquisa e extensão, podem fazer a diferença nos próximos anos para a redução das desigualdades históricas do país e da Bahia.

## REFERÊNCIAS

- BAUMGARTNER, Wendel Henrique. Universidades públicas como agentes de desenvolvimento urbano e regional de cidades médias e pequenas: uma discussão teórica, metodológica e empírica. *GeoTextos*, Salvador, v. 11, n. 1, p. 91-111, jul. 2015.
- BOAVENTURA, Edivaldo M. *A construção da universidade baiana: objetivos, missões e afrodescendência*. Salvador: EDUFBA, 2009. 272 p. ISBN 978-85-232-0630-7. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 7 jan. 2016.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEREIRA, Gilberto Corso (Org.). *Salvador: transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2014. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook\\_file/serie\\_ordemurbana\\_salvador.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/serie_ordemurbana_salvador.pdf)>. Acesso em: 4 maio 2015.
- COSTA, Patrícia Lessa Santos; MIRANDA, Marta Rosa Farias de Almeida. Educação Superior e desenvolvimento no estado da Bahia: um estudo sobre as universidades estaduais baianas. In: CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO, 2., Brasília, 2011. *Anais...* Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area3/area3-artigo22.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*: PNAD 2014: microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. CD ROM.
- INSTITUTO NACIONAL DO SEMIÁRIDO. *Sinopse do Censo Demográfico para o semiárido brasileiro*. Campina Grande, PB: INSA, 2012. Disponível em: <<http://www.insa.gov.br/censosab/publicacao/sinopse.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2014.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo da Educação Superior*. Brasília: INEP, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/informacoes-estatisticas>>. Acesso em: 29 abr. 2016.
- MIDDLEJ, Moema Maria Badaró Cartibani. *Universidade e região: territorialidade da Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC*. 2007. 276 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-graduação em Educação da UFBA, Salvador, 2004.
- NEVES, Erivaldo Fagundes. A ação do governo do Estado no processo de interiorização no ensino superior na Bahia. *Sitientibus*, Feira de Santana, v. 4, n. 7, p. 113-119, 1987. Disponível em: <[http://www2.uefs.br/sitientibus/pdf/7/acao\\_do\\_governo\\_do\\_estado\\_no\\_processo\\_de\\_interiorizacao\\_do\\_ensino.pdf](http://www2.uefs.br/sitientibus/pdf/7/acao_do_governo_do_estado_no_processo_de_interiorizacao_do_ensino.pdf)>. Acesso em: 1 mar. 2016.
- SANTOS, Ana Maria Fontes dos; ROSA, Dora Leal. Um legado sobre a formação de professores: movimento de interiorização da universidade no Estado da Bahia. *Revista Entreideias*, Salvador, v. 1, n. 2, p. 69-86, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/entreideias/article/viewFile/6374/4854>>. Acesso em: 1 mar. 2016.
- SANTOS, Milton. O papel metropolitano da cidade do Salvador. *Revista Brasileira dos Municípios*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 35/36, jul./dez. 1956. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/180/rbm\\_1956\\_v9\\_n35\\_n36\\_jul\\_dez.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/180/rbm_1956_v9_n35_n36_jul_dez.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2014.

Artigo recebido em 14 de março de 2016

e aprovado em 1 de abril de 2016.

Cláudia Monteiro Fernandes agradece à equipe técnica da Codes pelo trabalho conjunto de levantamento e análise de dados, e especialmente à Jorge Filho pela elaboração do mapa.

# Análise espacial da indústria de alimentos e bebidas no estado da Bahia

*Aroldo de Albuquerque Mello Moreira\**

*Gervásio Ferreira dos Santos\*\**

- \* Graduado em Ciências Econômicas e mestrando em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). aroldo\_moreira@hotmail.com
- \*\* Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor adjunto do Departamento de Economia da UFBA e pesquisador do Grupo de Pesquisas em Economia Aplicada da UFBA. gervasios@ufba.br

## Resumo

O objetivo deste artigo é realizar uma análise espacial da indústria de alimentos e bebidas no estado da Bahia no período entre 1990 e 2010. O estudo se justifica pela baixa volatilidade deste setor industrial frente às oscilações da atividade econômica. A teoria afirma que a indústria alimentícia deve se localizar próxima do seu mercado consumidor e de seus fornecedores, diminuindo os custos de transporte envolvidos na atividade. A análise espacial dessa indústria foi efetuada através de um estudo exploratório de dados, com o intuito de avaliar seu grau de concentração no estado. Os dados utilizados são oriundos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e se referem ao número de empregos e à massa de salários da indústria de alimentos e bebidas. Verificou-se que essa atividade sofreu alterações significativas em seu padrão espacial ao longo dos anos, tornando-se menos concentrada.

**Palavras-chave:** Indústria de alimentos. Indústria de bebidas. Economia espacial. Desenvolvimento inter-regional.

## Abstract

*The objective of this paper is to perform a spatial analysis of food and beverage industry in the state of Bahia in the 1990-2010 period. Such analysis is justified by the low volatility of this industrial sector facing the fluctuations in economic activity. The theory states that food industry should be located near to its consumer market and its suppliers, diminishing the transport costs involved at this industrial activity. The spatial analysis of such industry is performed through spatial data exploratory analysis in order to evaluate its level of concentration in the state. The data used are from Annual Relation of Social Information (RAIS) and refers to the number of employees and overall wages of food and beverage industry. It was found that such industry has undergone significant changes in its spatial concentration pattern over the years and became less concentrated.*

**Keywords:** Food industry. Beverage industry. Spatial economics. Interregional development.

## INTRODUÇÃO

A indústria de alimentos e bebidas tem grande relevância econômica para o estado da Bahia e para o Brasil. O segmento apresentou um dos maiores superávits da indústria nacional entre 2001 e 2010 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DA ALIMENTAÇÃO, 2016b). No âmbito da política macroeconômica, o programa de estabilização monetária e o ambiente livre do aparato institucional protecionista vivenciados pelo Brasil entre 1990 e 2010 promoveram a recuperação da demanda, o restabelecimento do crédito ao consumidor e o aumento da propensão a importar (CONCEIÇÃO, 2007, p. 10). Além disso, também foram adotadas políticas locais de desconcentração industrial por parte do governo do estado da Bahia. Essas políticas tiveram efeitos sobre a indústria de alimentos e bebidas a partir do acirramento das condições de concorrência no mercado doméstico, da promoção de mudanças nas estruturas de custos das empresas e do aumento significativo do volume de investimentos diretos estrangeiros (IDEs) direcionados a essa indústria. Desse modo, o presente trabalho analisa como o padrão de distribuição espacial da indústria de alimentos no estado da Bahia se alterou, dado o conjunto de políticas que impactaram o segmento.

Em decorrência da sua importância para o mercado global, a indústria de alimentos na América Latina tem sido estudada por diversos autores. Koo e Skripnitchenko (2005, p. 400) verificaram que o aumento da demanda e a abertura a investidores estrangeiros tiveram efeitos positivos sobre IDEs estadunidenses. Com base nos determinantes dos IDEs nessa indústria, os autores concluíram que as multinacionais estadunidenses do setor de alimentos e bebidas são encorajadas a investir em mercados em expansão em curto prazo. Entretanto, são desestimuladas a fazê-lo em médio e longo prazo, devido à competição acirrada e ao elevado custo de entrada em mercados de maior porte. Essas conclusões são corroboradas pelo levantamento

de Berdegué e Reardon (2002, p. 371), que elencaram os determinantes do rápido crescimento dos supermercados na América Latina. Do lado da demanda, foi possível verificar como tendência comum aos países estudados os seguintes elementos que impactaram a indústria de alimentos: (i) o processo de urbanização, (ii) a entrada das mulheres no mercado de trabalho e (iii) o rápido crescimento da renda real per capita durante os anos 1990. Do lado da oferta, os autores apontam a liberalização do comércio e a drástica redução do aparato institucional regulatório para IDEs. Como consequência, o setor foi marcado por rápida concentração e multinacionalização, impulsionadas por fusões e aquisições.

Essas conclusões foram similares às de autores brasileiros que estudaram o tema e que têm abordado diferentes questões relacionadas à indústria de alimentos. Belik e Santos (2002, p. 518) vão além dos pontos levantados pelos autores citados acima e afirmam que o surgimento de novas instituições na região do Mercosul favoreceu o desenvolvimento regional pela redução dos custos de transação. O resultado desse processo foi a criação de centros de distribuição de seus produtos oriundos de grandes áreas e de sistemas emergentes, em nível nacional e regional, respectivamente. Rodrigues (1999, p. 21) afirma que na economia brasileira a elasticidade-renda da demanda por alimentos é maior que a observada nas economias dos países sede das empresas estrangeiras que efetuaram investimentos na indústria de alimentos e bebidas brasileira. Isso indica como a demanda por alimentos é correlacionada ao perfil distributivo de renda do país.

Além desta introdução, este artigo possui mais quatro seções. A segunda seção corresponde à caracterização da indústria de alimentos e bebidas, demonstrando sua evolução no estado da Bahia. A terceira traz as teorias dos determinantes locais, expondo as vantagens da localização próxima aos fornecedores, demonstrando também como as empresas decidem onde se instalar. A quarta refere-



-se à análise dos dados, capítulo no qual se utilizam os índices de Moran e LISA para inferir acerca da evolução da indústria no estado. Na quinta seção são feitas as considerações finais deste trabalho.

## **CARACTERIZAÇÃO DA INDÚSTRIA DE ALIMENTOS E BEBIDAS**

Segundo a Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação (ABIA), a indústria de alimentos e bebidas aumentou sua participação no produto interno bruto (PIB) do Brasil de 8,5% para 9,3% entre 2010 e 2014. O faturamento do segmento de alimentos cresceu de R\$ 76,6 bilhões para R\$ 101,2 bilhões no mesmo período e foi acompanhado pelo do segmento de bebidas, que aumentou de R\$ 375,5 bilhões para R\$ 428,4 bilhões<sup>1</sup> (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO, 2016a). O Brasil era exportador líquido de alimentos e bebidas em 2010 e passou a ser importador líquido em 2014. O saldo comercial do setor alimentício (incluindo-se aí gêneros não industrializados, como alimentos *in natura*) chegou a US\$ 20,3 bilhões em 2010. O saldo máximo do período ocorreu em 2011, quando atingiu US\$ 29,8 bilhões, caindo até a marca dos US\$ 4 bilhões negativos em 2014 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO, 2016b).

A indústria de alimentos e bebidas cresceu como um todo no Brasil nas décadas 1990 e 2000, de forma mais acentuada na primeira. Os ingressos líquidos de investimento direto estrangeiro (IDE) na economia brasileira tornaram o saldo da conta de investimentos do BP superavitário em meados dessa década. A partir de 1995, esse resultado se deveu principalmente aos influxos de investimentos diretos (não mais a investimentos de portfólio). Parte desses ingressos de recursos ocorreu na forma de fusões e aquisições (F&A) e associações entre

empresas, “[...] como leva a crer o crescimento paralelo desse tipo de operação, tendo como investidoras empresas estrangeiras” (RODRIGUES, 1999, p. 5), culminando em um processo de centralização industrial (MARTINELLI JUNIOR, 1997 apud CUNHA; DIAS, 2008, p. 52).

Rodrigues (1999, p. 6) afirma que as transações de F&A representam um importante canal de reestruturação e crescimento de grandes corporações. Embora essas transações dependam significativamente das estratégias organizacionais das firmas, são em grande medida conduzidas por dinâmicas setoriais específicas. No caso brasileiro, há de se considerar o contexto macroeconômico de estabilidade monetária inaugurado pelo Plano Real e a sua influência sobre as decisões de investimentos das empresas estrangeiras em F&A no Brasil. Percebe-se que as condições de concorrência no mercado doméstico se acentuaram com: (i) a vigência do programa de estabilização monetária; (ii) um ambiente livre do aparato institucional protecionista (acesso a financiamento externo e restabelecimento do crédito ao consumidor); e (iii) maior propensão a importar. O que se verificou foi o efeito combinado da recuperação da demanda, decorrente do efeito renda produzido pela estabilidade monetária, e da modificação das estruturas de custos das empresas por pressão concorrencial. Além disso, surgiram novas oportunidades para compras de bens de capital e insumos, devido à redução tarifária e à apreciação cambial (RODRIGUES, 1999, p. 7).

No Brasil, os investimentos por meio de F&A nas indústrias de alimentos e bebidas foram motivados pela expansão da demanda interna e pelo alto potencial de crescimento do mercado em comparação à tendência de estagnação das vendas nas economias centrais. Contudo, a estrutura muito concentrada da renda nacional torna a demanda por alimentos altamente sensível a mudanças positivas no perfil distributivo, em decorrência do peso do consumo de alimentos no orçamento da população de baixa renda. Desse modo, o aumento da renda real per capita atua como força de atração de IDEs (RODRIGUES, 1999).

<sup>1</sup> Preços correntes em 2014 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO, 2016a).

A exemplo do resto do Brasil, a Bahia apresentou saldos crescentes de sua produção industrial de alimentos e bebidas entre 2000 e 2010. Conforme dados disponibilizados pelo Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), o número de estabelecimentos da indústria alimentícia baiana passou de 1.040 para 1.288 nesse período, o que representa um crescimento de 23,8%. Contudo, quando se compara o desempenho baiano ao de outros estados, verifica-se que houve um aumento de apenas 0,1% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012a, 2012b).

Durante o período compreendido entre 1990 e 2000, o emprego industrial no setor de alimentos e bebidas cresceu 23,9% (BRASIL, 2016). A trajetória ascendente entre 1992 e 1995 sofreu um forte declínio em decorrência da exaustão dos efeitos distributivos ocasionados pelo aumento da renda real da população a partir de 1996, fenômeno ocorrido em todo o Brasil (RODRIGUES, 1999, p. 22). Historicamente, o estado da Bahia apresenta um elevado grau de concentração de renda, e os gastos com alimentação representam parcela significativa da renda da população mais pobre. Com base nisso, pode-se supor que a alteração da renda real desses consumidores tem efeito significativo no desempenho da indústria de alimentos e bebidas no estado.

De acordo com Balanco e Nascimento (2005), o período compreendido entre o final dos anos 1980 e o início dos 1990 foi marcado por um processo de desconcentração espacial da produção industrial no Brasil. Essa desconcentração teria sido ocasionada por três fatores: 1) larga produção agropecuária; 2) programa de corredores rodoviários; 3) programas de incentivo do governo. No caso da Bahia, especificamente, o governo estadual implantou o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (Probahia) a partir de 1991, cujo objetivo era “[...]

estimular a transformação no próprio estado dos seus recursos naturais, interiorizar o processo industrial e incentivar o aumento da capacitação tecnológica [...]” (BAHIA, 1991). Os autores utilizaram o

**A exemplo do resto do Brasil, a Bahia apresentou saldos crescentes de sua produção industrial de alimentos e bebidas entre 2000 e 2010 [...] o número de estabelecimentos da indústria alimentícia baiana passou de 1.040 para 1.288 nesse período, o que representa um crescimento de 23,8%**

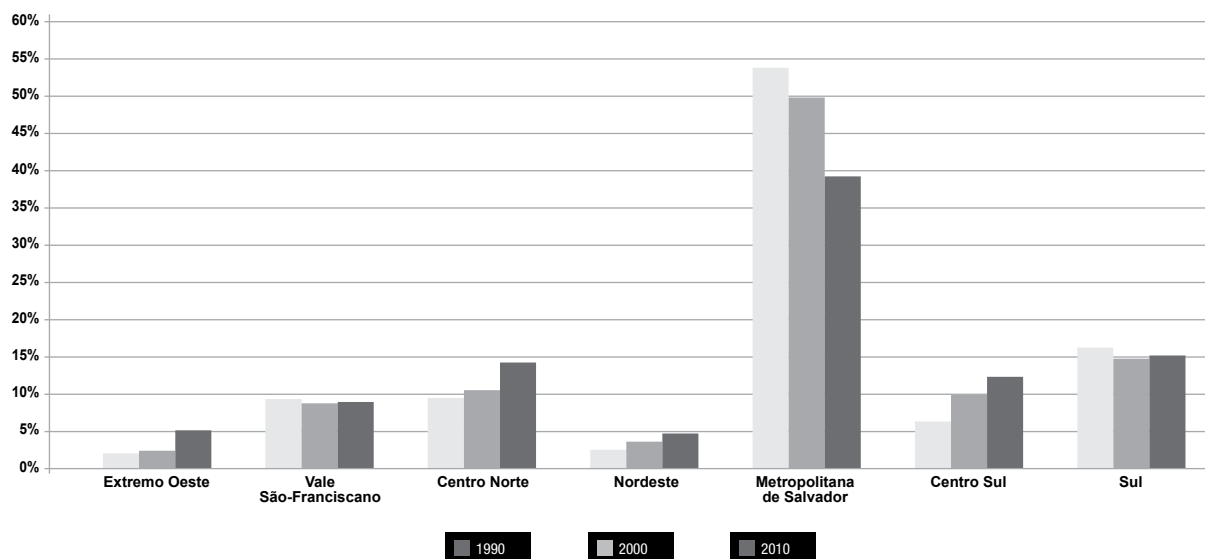
conceito de microrregião como critério de aglomeração industrial, associando-se o número absoluto de 1 mil empregos no setor industrial à participação de uma microrregião. Apesar do esforço de pesquisa, contudo, o índice calculado não foi representativo e de grande robustez.

Utilizando-se como base a distribuição dos empregos relativos à indústria alimentícia nas mesorregiões do estado da Bahia, verifica-se que houve mudanças espaciais relevantes. A participação no número de empregos gerados pelo setor decresceu na Região Metropolitana de Salvador, mas se manteve constante ou aumentou nas demais mesorregiões do estado entre 1990 e 2010, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Os estudos sobre o comportamento da indústria de alimentos no espaço brasileiro, e especificamente no estado da Bahia, ainda são bastante incipientes. Embora os ambientes macroeconômico e institucional tenham sido de fundamental importância para a entrada de investimentos estrangeiros no país, esses fatores não explicam o padrão de concentração espacial da indústria alimentícia na Bahia. Nesse contexto, o problema de pesquisa do presente artigo é: qual era o padrão de concentração espacial da indústria de alimentos e bebidas no estado da Bahia entre 1990 e 2010?

## TEORIA DOS DETERMINANTES LOCACIONAIS

Von Thünen é considerado por muitos como pioneiro na tentativa de formalizar teoricamente o espaço na economia. Thünen (1826 apud FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 1999) relaciona os cus-



**Gráfico 1**  
Distribuição do emprego por mesorregião – Bahia – 1990/2010

Fonte: Brasil (2016).  
Elaboração própria com base em dados da RAIS.

tos de transporte de uma área agrícola a um único núcleo urbano, onde são vendidos os produtos, de modo que cada acre cultivado apresenta diferentes níveis de rendimento. Quanto mais próximo do centro urbano, menor é o custo de transporte e mais elevado é o custo do aluguel da terra. A concorrência de mercado alocará as plantações de forma a minimizar o custo total de produção e transporte das colheitas (FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 1999, p. 16). Cada colono acaba enfrentando um ponto de compensação entre o aluguel da terra e os custos de transporte, resultando no surgimento de um padrão de anéis concêntricos ao redor do núcleo urbano (FUJITA, 2010, p. 5).

Thünen criou critérios de hierarquização dos produtos em torno do centro consumidor a partir disso, sendo que as atividades prioritárias para a localização central são as que apresentam maior rentabilidade econômica por unidade de área (CUNHA, 2008, p. 23). O principal mérito do autor está em tratar de uma tecnologia de transporte que tende a desencadear a aglomeração da atividade, gerando retornos crescentes de escalas. Entretanto, o modelo é incompleto e não responde questões como quando o uso da terra é determinado ou quando

a localização das cidades é endógena (FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 1999, p.18).

A noção de aglomeração foi introduzida na literatura de localização por Alfred Weber. O modelo de Weber (1909 apud CUNHA, 2008) parte da constatação empírica de que as matérias-primas não estão igualmente distribuídas no espaço, de modo que as firmas se instalarão onde o custo com transporte possa ser minimizado, considerando-se um preço homogêneo no espaço. O problema analisado por Weber é o local que a firma deve escolher a fim de minimizar seus custos totais de transporte (CRUZ et al., 2011, p. 52). A localização ótima é representada pelo ponto que minimiza as distâncias da produção de cada insumo e do produto até a firma. O produto transportado está sujeito a uma taxa que considera a distância percorrida, e a função de produção está sujeita aos pesos de cada insumo utilizado na elaboração do produto final. Contudo, a ausência de substituição de fatores de produção e de competição entre as firmas e os efeitos das interações entre os agentes na tomada de decisões representam importantes limitações à formulação de Weber.

Alfred Marshall foi pioneiro ao tratar das van-

tagens da concentração espacial de empresas de um mesmo ramo ainda no século XIX, indo além da mera observação dos benefícios oriundos do processo de verticalização das empresas. Marshall (1988) segue a linha ricardiana ao considerar que as condições físicas são os principais fatores que explicam a localização das empresas. O autor defende que quaisquer facilidades que surjam para troca de ideias ou produtos entre regiões distantes alteram as forças de localização que atuam sobre as firmas. Empresas que operam em situação de aglomeração industrial geram um conjunto econômico de vantagens – economias externas – resultantes da especialização, da divisão do trabalho, da criação de uma infraestrutura, da troca de informações e da disponibilidade de força de trabalho especializada (KELLER, 2008).

Melo (2006, p. 32) afirma que um elemento fundamental na definição de distrito industrial na teoria de Marshall é a predominância de pequenas e médias empresas independentes umas das outras e que tendem a ser do mesmo setor. Ou seja, a maioria das empresas contribui para um mesmo processo produtivo, sendo cada uma especializada em uma fase desse processo. Assim, a produção em um distrito industrial propicia um mercado de trabalho qualitativamente diferenciado quando comparado à realidade do sistema fabril tradicional. Para Marshall, a formação desse distrito ocorre preferencialmente em zonas periféricas da cidade, onde se encontram terrenos mais amplos e baratos (BRAVIN, 2011, p. 88). Segundo Bravin (2011, p. 88), os distritos podem se beneficiar de algumas vantagens proporcionadas pela atuação do Estado, como preparação do terreno e acessibilidade a água, energia, rodovias e incentivos fiscais, entre outros.

Apesar das conclusões valiosas, o espaço foi tratado como um elemento acessório nesses trabalhos, uma vez que os autores desenvolveram

**Alfred Marshall foi pioneiro ao tratar das vantagens da concentração espacial de empresas de um mesmo ramo ainda no século XIX, indo além da mera observação dos benefícios oriundos do processo de verticalização das empresas**

teorias abstratas e não apresentaram os microfundamentos teóricos de suas conclusões. A principal característica que distingue a economia espacial dos demais campos da teoria econômica é a existência de não convexidades na presença de custos de transporte (DURANTON, 2008, p. 3). As teorias apresentadas até então foram construções abstratas e consideraram o espaço homogêneo e os conjuntos de produção convexos. A nova geografia econômica (NGE) surgiu no início da década de 1990 e emergiu a partir das ideias pioneiras de Marshall, sendo Paul Krugman, Masahisa Fujita e Anthony Venables alguns dos autores de maior destaque dessa vertente teórica.

Esses autores atribuem à recente onda de inovações teóricas – produzidas pelas teorias de retornos crescentes – a redescoberta das ligações entre a economia e a geografia. Assim, a primeira onda atingiu a organização industrial, a segunda afetou as teorias do comércio internacional, a terceira modificou as teorias do crescimento econômico e a quarta onda de retornos crescentes na economia seria a NGE (RUIZ, 2003, p. 6). A base da NGE é o modelo centro-periferia (CP), apresentado por Krugman (1991 apud SANTOS, 2010), que traz os fundamentos da formação das economias de aglomeração.

Ofertas e demandas regionais, no modelo centro-periferia, são determinadas simultaneamente, considerando-se que as firmas produzem e maximizam seus lucros levando em conta a elasticidade da demanda (RUIZ, 2003, p. 7). O modelo parte dos seguintes pressupostos: (i) mobilidade de todas as firmas; (ii) tecnologias homogêneas; (iii) não há aparentes economias externas à firma (economias de aglomeração de Marshall); (iv) os trabalhadores (consumidores) migram livremente e estão sempre em busca de melhores salários reais. Assim, o sistema se encontra em equilíbrio somente quando

todos os salários reais estão igualados, de modo que o ajuste do mercado de trabalho (as migrações) é que dirige a reorganização espacial da produção (RUIZ, 2003, p. 7).

Segundo Santos (2010), o modelo CP apresenta três efeitos que culminam na geração de economias de aglomeração. O primeiro é o “efeito de acesso ao mercado”, que diz respeito à tendência de firmas monopolísticas se localizarem próximas a

grandes mercados e exportarem para mercados menores. O segundo é o “efeito custo de vida”, que relaciona a localização da empresa com o custo de vida local, o qual é inversamente proporcional ao grau de aglomeração da região. Os bens comercializados em regiões cuja atividade industrial é mais aglomerada são mais baratos em decorrência da diminuição dos custos de transporte, proporcionando um aumento de renda real dos consumidores. O último é o “efeito competição”, que indica a tendência de empresas monopolísticas se firmarem em mercados com menor concorrência (KRUGMAN, 1991; FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 1999; BALDWIN et al., 2003 apud SANTOS, 2010, p. 34).

Os dois primeiros efeitos representam forças centrípetas, cuja combinação com a migração inter-regional cria o potencial de causalidade circular. Esses efeitos atuam como uma força de aglomeração, sendo responsáveis pela elevação dos salários reais nessas regiões (SANTOS, 2010; RUIZ, 2003). Santos (2010, p. 34) afirma que, em contrapartida, o terceiro efeito – competição – funciona como uma força dispersiva. De acordo com Ruiz (2003, p. 8), a força centrífuga com especial desempenho no bloqueio da concentração especial é a agricultura, a qual configura um mercado periférico, competitivo e espacialmente fixo. Ruiz (2003, p. 8) defende que os mercados periféricos são cruciais à dinâmica do modelo centro-periferia. Os produtores agrícolas se encontram espacialmente dispersos e depen-

dem do fator terra para a execução de sua atividade, o que impede a sua aglomeração. Isso torna os mercados periféricos exportadores do excedente produzido e importadores de gêneros manufaturados.

O oposto ocorre com a indústria. Os produtos agrícolas são importados das regiões periféricas, sendo que os custos de transporte são maiores à medida que estas são mais distantes, resultando na redução dos salários reais nessas regiões industriais (RUIZ, 2003, p. 8).

O primeiro efeito do modelo CP é verificado na realidade da indústria de alimentos e bebidas, pois o aumento da renda real dos estratos mais baixos da população baiana auxiliou o desenvolvimento dessa indústria no estado. Visto que a maior parte dessa população encontra-se dispersa no território da Bahia, mudanças positivas no perfil distributivo da renda agem como atrativos à atividade industrial nas zonas periféricas, em decorrência da elevada elasticidade-renda da demanda por alimentos dos estratos de renda mais baixos da população.

A indústria alimentícia tem o estímulo da mão de obra mais barata nessas regiões. Então, o segundo efeito de aglomeração do modelo CP também se aplica à realidade da indústria alimentícia baiana, dado o custo de vida mais barato nessas áreas. Por fim, o terceiro efeito pode ser verificado para essa indústria no estado da Bahia ao se analisar a aglomeração espacial das unidades produtoras ao longo do tempo. Conforme exposto no Gráfico 1, a participação no total de empregos dessa indústria cresceu significativamente entre as mesorregiões do estado da Bahia entre 1990 e 2010, ao passo que diminuiu na mesorregião Metropolitana de Salvador.

O levantamento teórico realizado indica uma expansão da indústria de alimentos e bebidas do estado da Bahia para as regiões periféricas. Isso possivelmente é resultado de alguns fatores, como

**O primeiro efeito do modelo CP é verificado na realidade da indústria de alimentos e bebidas, pois o aumento da renda real dos estratos mais baixos da população baiana auxiliou o desenvolvimento dessa indústria no estado**

(i) o estímulo fiscal do Probahia, ao promover a interiorização e o desenvolvimento da indústria no estado; (ii) a menor concorrência que as empresas monopolísticas encontram nessas regiões; (iii) o aumento da renda per capita experimentado pela população dessas regiões, representando um estímulo à indústria alimentícia em decorrência da participação significativa dos gastos com alimentação na renda desse grupo. Isso corrobora os efeitos do modelo CP e a formação dos distritos industriais marshallianos. Assim, o objetivo deste artigo é efetuar uma análise exploratória dos dados acerca da distribuição espacial da indústria de alimentos e bebidas no estado da Bahia e verificar se esta condiz com o estabelecido pela teoria.

## ANÁLISE EXPLORATÓRIA DOS DADOS ESPACIAIS

Dois indicadores foram utilizados como base metodológica estatística: o índice global de Moran – indicador de nível global – e o índice local de associação espacial (LISA) – indicador de nível local. Adicionalmente, recorreu-se à análise de mapas de percentis<sup>2</sup>. A base digital de Salvador foi obtida através da Relação Anual de Indicadores Sociais (RAIS). O objetivo foi identificar os municípios que apresentam maior índice de empresas e empregos e o grau de intensidade da correlação espacial entre eles em nível global e local.

A ideia básica por trás do índice global de Moran é a caracterização da dependência espacial, mostrando como os valores estão correlacionados no espaço (RIGOTTI, 2012). Trata-se de um indicador global de autocorrelação espacial que fornece um único valor como medida de associação espacial para todo o conjunto de dados utilizados na análise. Paiva (2012) afirma que o indicador se presta a um

teste cuja hipótese nula representa independência espacial – igual a zero. O índice varia entre 0 e 1, no caso de correlação direta, enquanto que no caso de correlação inversa seus valores variam entre 0 e -1.

O cálculo do índice global de Moran (I) é expresso pela seguinte fórmula:

$$I = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} (z_i - z_m)(z_j - z_m)}{\sum_{i=1}^n (z_i - z_m)^2},$$

Onde:

- $n$  é o número de observações, neste caso, de municípios;
- $w_{ij}$  é o elemento na matriz de vizinhança para o par  $i$  e  $j$ ;
- $z_i$  e  $z_j$  são desvios em relação à média ( $z_i - z_m$ ) ( $z_j - z_m$ );
- $z_m$  é a média.

A correlação só é calculada para os vizinhos de primeira ordem no espaço. O mesmo cálculo feito para matrizes de proximidade de maior ordem permite estimar a função de autocorrelação para cada ordem de vizinhança. A hipótese implícita no cálculo do índice de Moran é a de estacionariedade de primeira e segunda ordem dos dados, pois o indicador perde sua validade em caso contrário (PAIVA, 2012). Contudo, esse índice não propicia uma observação detalhada para um elevado número de áreas.

Para se evidenciar os locais em que a dependência espacial ocorre de forma mais acentuada, pode-se utilizar o índice local de associação espacial (*local indicators of spatial association* (LISA)), um dos indicadores usados pela estatística espacial local (HOLZSCHUH et al., 2010, p. 3). O LISA permite a decomposição dos indicadores globais – como o índice de Moran – em índices individuais que evidenciam territórios de não estacionariedade e *clusters* significativos de valores semelhantes em torno de determinadas localizações. Isso é possível devido à existência de uma proporcionalidade direta entre o valor da autocorrelação global e os valores obtidos de autocorrelações locais, sendo que os indicadores mais comumente utilizados são o índice local de Moran ( $I_i$ ) e as estatísticas  $G_i$  e  $G_i^*$  (ANSELIN,

<sup>2</sup> Os mapas foram gerados e os índices calculados através do software GeoDa. Os dados das empresas da indústria de alimentos e bebidas da Bahia foram inseridos em uma tabela (.dbf), que está associada a um arquivo vetorial (shapefile), que contém polígonos delimitadores dos municípios do estado.

1995 apud PAIVA, 2012). Neste trabalho utiliza-se o índice local de Moran ( $I_i$ ), cuja autocorrelação espacial é calculada a partir do produto dos desvios em relação à média como medida de covariância. Os valores significativamente elevados indicam grandes probabilidades de que haja locais de associação espacial, aplicando-se a regiões com altos e baixos valores associados (PAIVA, 2012). Esse índice é calculado para cada área  $i$  conforme fórmula abaixo:

$$I = \frac{z_i \sum_{j=1}^n w_{ij} z_j}{\sum_{j=1}^n z_j^2},$$

A dependência espacial no conjunto de dados pode ser visualizada através do gráfico de espelhamento de Moran, cujos quadrantes apresentam as seguintes descrições:

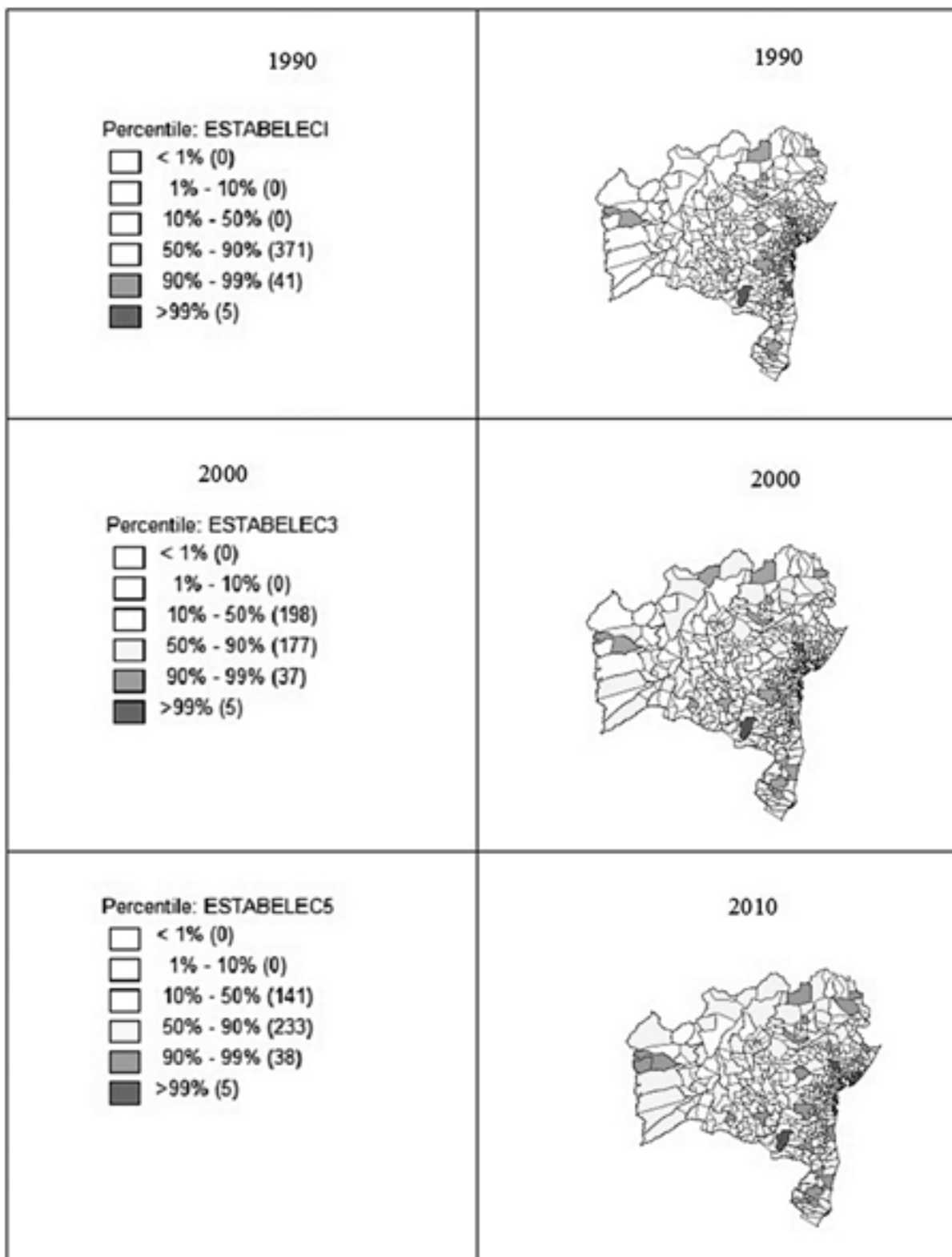
- quadrantes superior direito e inferior esquerdo – indicam associação espacial positiva, de modo que a área para o valor do atributo considerado está cercada por áreas com comportamento similar;
- quadrantes superior esquerdo e inferior direito – indicam associação espacial negativa.

Busca-se identificar a existência de aglomerações industriais no estado da Bahia ao se estimar a autocorrelação entre o número de empresas e a massa de salários da indústria de alimentos e bebidas do município  $j$  em relação à média do número de empresas e trabalhadores de seus  $n - 1$  vizinhos, em um conjunto de  $n$  municípios. O objetivo deste artigo é evidenciar a existência de aglomerações industriais espaciais (AIEs) referentes à indústria de alimentos e bebidas no estado da Bahia. Então, só é interessante para este trabalho identificar municípios cujo padrão de distribuição segundo o valor da variável seja elevado e apresente alta correlação positiva com os vizinhos. O teste positivo de autocorrelação espacial indica a existência de um possível efeito multiplicador do produto industrial na área em que se identifica a existência de AIEs, de modo que se verificam transbordamentos espaciais entre municípios vizinhos.

## O PADRÃO DE DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA INDÚSTRIA DE ALIMENTOS E BEBIDAS NO ESTADO DA BAHIA

Com base na análise dos mapas de percentis, verifica-se que houve um processo de desconcentração espacial da indústria de alimentos e bebidas baiana entre 1990 e 2010. O número de estabelecimentos chegou a 2.594 em todo estado no ano de 2010, em contraste com os 881 verificados em 1990. Historicamente, Salvador é a cidade que abriga o maior número de empresas desse segmento. Contudo, a concentração absoluta e relativa do número de estabelecimentos caiu no município: em 1995 Salvador tinha 45% das firmas do segmento, e em 2010 essa participação caiu para 18%.

O movimento de desconcentração ocorreu de maneira mais acentuada em relação à variável estabelecimentos do que em relação às demais. Dez cidades eram responsáveis por 50% do número de empresas da indústria de alimentos e bebidas em 1990. No que concerne à massa de salários, dez cidades respondiam por 99% dos salários pagos por essa indústria, sendo que apenas Salvador participava com 58% desse montante. Isso demonstra como a renda distribuída por essa indústria apresentava uma estrutura muito mais aglomerada no território estadual do que o número de estabelecimentos do setor. Apesar de ainda concentrada, essa participação foi diminuindo ao longo dos anos. Em 2010, 54% dos salários praticados por essa indústria eram pagos em Salvador. No que se refere aos vínculos ativos, verifica-se um padrão distributivo espacial semelhante ao das outras variáveis analisadas. Em 1990, Salvador era a principal empregadora do setor, sendo que os dez principais empregadores eram responsáveis por 80% do total de vínculos. Essa marca caiu para 60% em 2010, seguindo a tendência de desconcentração da indústria alimentícia no estado.



**Quadro 1**  
Número de estabelecimentos da indústria alimentícia baiana – 1990/2010

Fonte: Brasil (2016).  
Elaboração própria com base na RAIS.

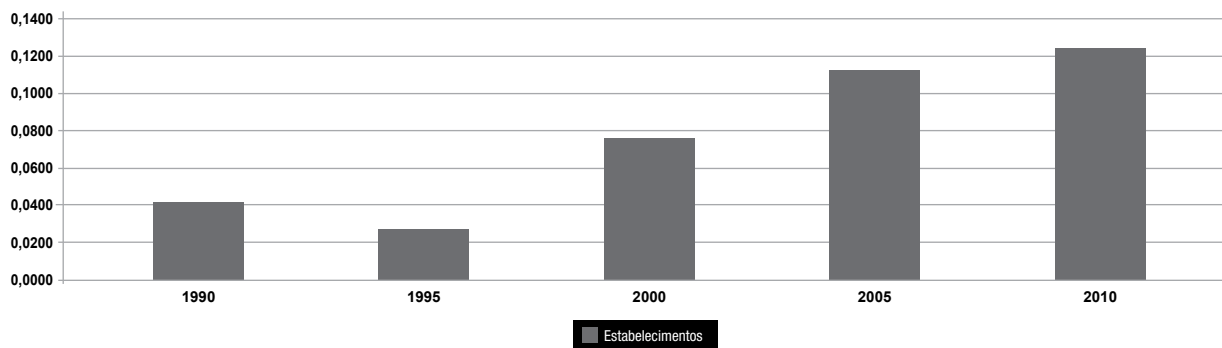


Os gráficos 2 e 3 confirmam a análise apresentada nos mapas de percentis. Os estabelecimentos exibiram uma trajetória contínua de desconcentração a partir de 1995, enquanto que a massa de salários sofreu um movimento de reconcentração em 2005, voltando a se dispersar espacialmente em 2010. Em ambos os casos, o que se verifica é um processo de espalhamento espacial ao longo do período entre 1990 e 2010.

O Quadro 2 apresenta o LISA *cluster map* para a variável estabelecimentos. Na cor vermelha (quadrante *high-high*) estão os municípios com índice de estabelecimentos superior à média (desvios positivos) e os municípios vizinhos com média de estabelecimentos também positiva. Esse comportamento foi verificado em 1990 para Salvador e Itabuna e se intensificou na Região Me-

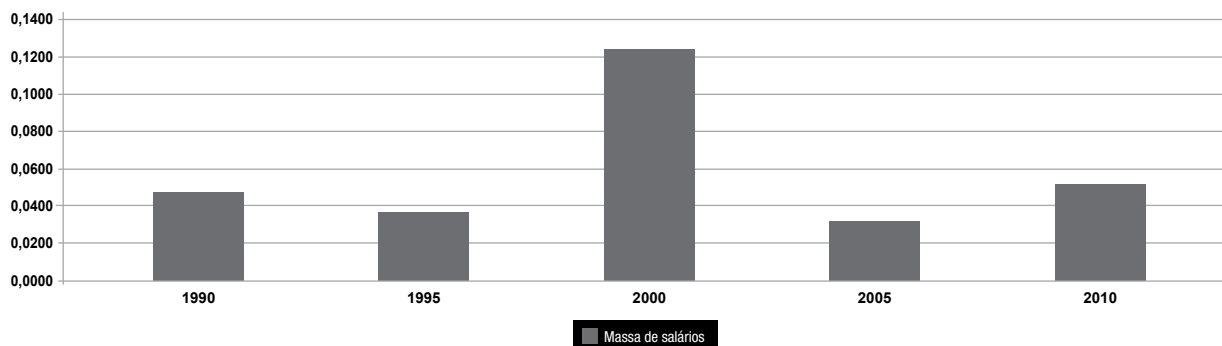
tropolitana de Salvador ao longo do período analisado. Já a região de Itabuna incrementou esse comportamento até 2005. O LISA calculado para este município em 2010 foi considerado não significativo, ao passo que o de Barra do Choça foi superior à média.

Na cor azul (quadrante *low-low*) estão os municípios que possuem atributo e média dos vizinhos abaixo da média global. Não foram observados índices classificados nesse grupo em 1990 e 1995. A partir de 2000, muitos municípios apresentaram esse comportamento, sendo que em 2005 foi verificado o maior número de observações neste grupo. Os quadrantes *low-high* e *high-low* representam o município considerado e a média dos municípios vizinhos com comportamento oposto, sendo indicados no mapa pelas cores azul claro e rosa, res-



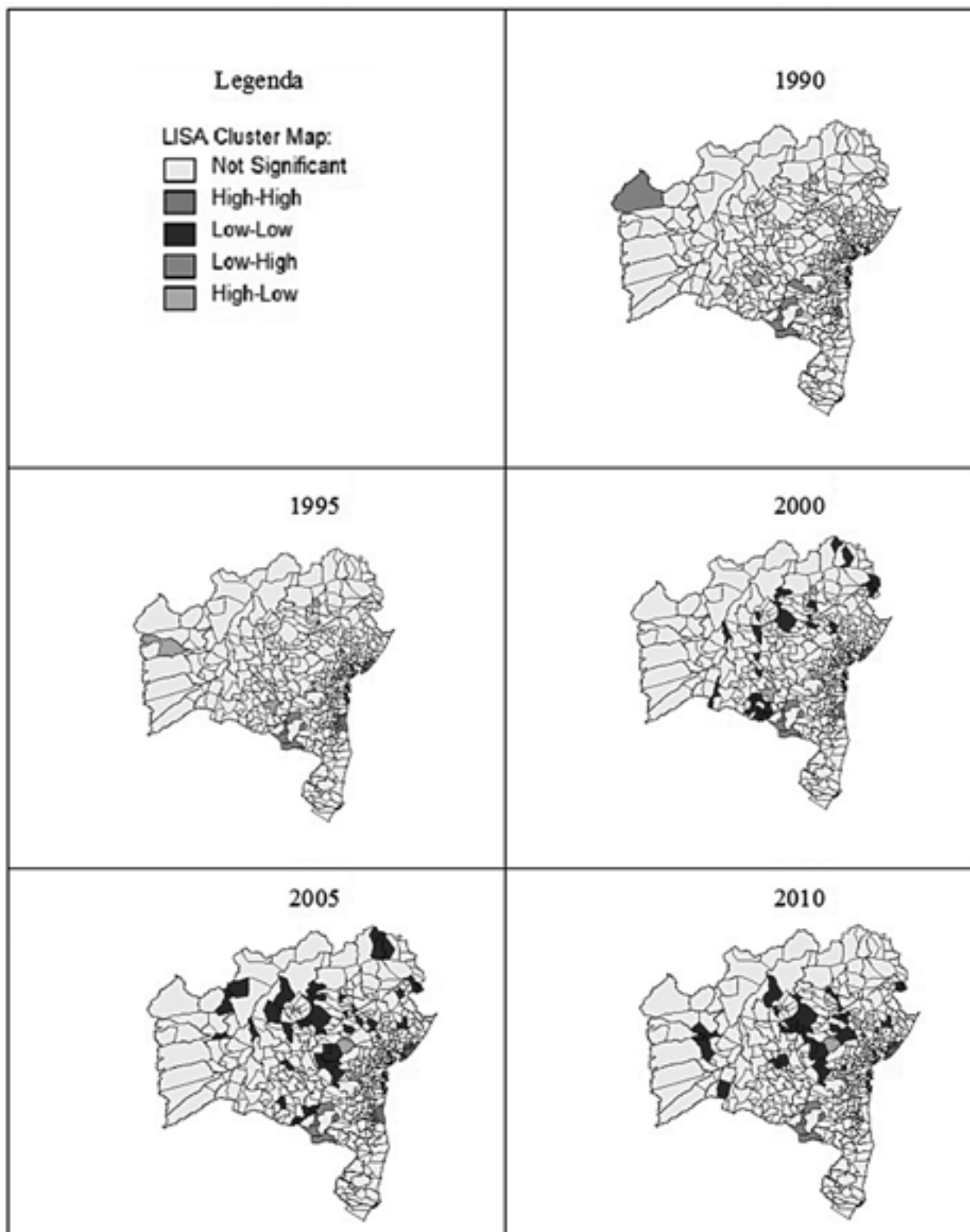
**Gráfico 2**  
Índices de Moran – Estabelecimentos – 1990/2010

Fonte: Brasil (2016).  
Elaboração própria com base na RAIS.



**Gráfico 3**  
Índices de Moran – Massa de salários – 1990/2010

Fonte: Brasil (2016).  
Elaboração própria com base na RAIS.



**Quadro 2**  
**LISA: mapas de *cluster* para estabelecimentos da indústria alimentícia baiana – 1990/2010**

Fonte: Brasil (2016).  
 Elaboração própria com base na RAIS e processamento no software GeoDa.

pectivamente. O quadrante *high-low* caracteriza o município com índice de emprego acima da média, mas a média de seus vizinhos está abaixo da média global. Já o quadrante *low-high* apresenta o município com índice de emprego abaixo da média, porém a média de seus vizinhos encontra-se acima da média global. Para a variável estabelecimentos, observa-se que a maior ocorrência de municípios localizados nesses quadrantes se deu em 1990, tendo diminuído gradualmente até 2010.

O Quadro 3 evidencia que, para a variável massa de salários, não apareceram municípios no quadrante *low-low* em 1990 e 1995, notando-se ocorrência crescente a partir de 2000. Foram verificadas observações isoladas para o quadrante *high-low* nos anos de 1995 e 2005, referentes a Barreiras e Jequié, respectivamente. Curaçá foi o único classificado no quadrante *low-high* em 1990. Outros municípios apresentaram esse comportamento a partir de 1995, sendo todos vizinhos de Juazeiro (exceto São Desidério, observado neste quadrante em 2010). Em todos os anos, Salvador e seus vizinhos foram classificados no quadrante *high-high*, sendo que Itabuna e Feira de Santana foram enquadrados em tal classificação nos anos 1990 e 2010, respectivamente.

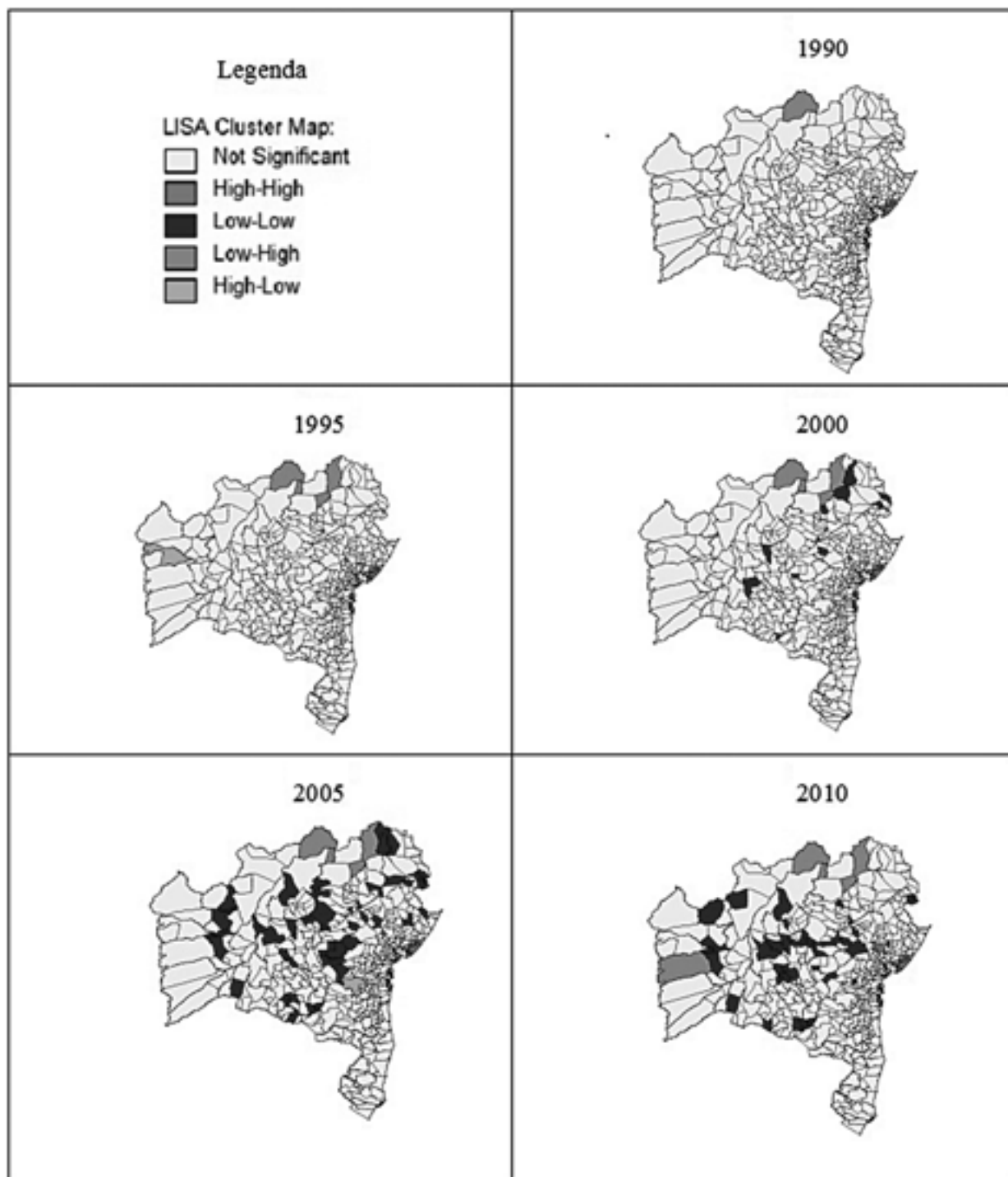
O quadro 2 e o próximo quadro 3 sugerem uma possível ocorrência de dependência espacial para os dados analisados. Por meio do indicador LISA, verificou-se que poucos municípios concentram os maiores números para as variáveis estabelecimentos e massa de salários. Portanto, os dados indicam um alto padrão de concentração espacial nas empresas nessa região. Contudo, verificou-se um crescente número de municípios classificados no quadrante *low-low*. Cruzando-se essa informação com as observações obtidas através dos mapas de percentil e do índice de Moran, pode-se inferir que a indústria alimentícia do estado da Bahia vem passando por um processo de desconcentração espacial.

Esses resultados corroboram o estabelecido pelo modelo centro-periferia, que estabelece a concentração espacial da indústria como resultado da pro-

cura, dos rendimentos crescentes e dos custos de transporte. Com base nisso, deve-se esperar que a indústria de alimentos e bebidas se localize próxima aos polos que minimizem seus custos de transporte e cuja renda real do consumidor seja mais elevada. No caso da Bahia, espera-se que essas empresas se concentrem na Região Metropolitana de Salvador, não apenas por esta região deter a maior parcela da renda do estado, mas também pela facilidade de escoamento da mercadoria para o mercado externo. Ainda que essa mesorregião permaneça como a maior empregadora do setor, o crescimento expressivo do número de empregos nos outros municípios indica um aumento da sua relevância econômica. Isso corrobora os objetivos do ProBahia: promover o desenvolvimento e a interiorização da indústria baiana. Apesar do processo de desconcentração experimentado pela indústria alimentícia, os resultados previstos pelo modelo CP foram verificados através dos dados empíricos obtidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças macroeconômicas e institucionais ocorridas na década de 1990 foram de inquestionável importância para a entrada de investimentos diretos estrangeiros no Brasil e tiveram influência significativa no panorama da indústria de alimentos e bebidas na Bahia. Conjuntamente a isso, o governo estadual criou o ProBahia como forma de promover a intensificação e a interiorização do desenvolvimento industrial no estado. A teoria econômica indica que a indústria de alimentos e bebidas tende a ser dispersa no espaço, pois precisa se localizar próximo ao mercado consumidor e de seus fornecedores de insumos para diminuir seus custos de transporte. Essa indústria vem passando por modificações significativas em sua estrutura, reflexo do aumento de renda real auferido pelos trabalhadores de 1990 a 2010. Tal advento alterou o perfil do consumidor e abriu margem à emergência dos produtos processados em meio à produção total de



**Quadro 3**  
**LISA: mapas de *cluster* para massa de salários da indústria alimentícia baiana – 1990/2010**

Fonte: Brasil (2016).  
 Elaboração própria com base na RAIS e processamento no software GeoDa.

alimentos e bebidas, dada a elevada participação dos alimentos nos orçamentos dos estratos de renda mais baixos da população.

Pelos mapas e índices estatísticos gerados, verificou-se que a indústria alimentícia vivenciou um processo gradual de dispersão no espaço ao longo dos anos na Bahia. Com base nas variáveis estabelecimentos, massas de salários e vínculos ativos, observou-se que esse segmento da indústria encontrava-se espacialmente concentrado na Região Metropolitana de Salvador em 1990. Essa concentração diminuiu significativamente no período compreendido entre 1990 e 2010, porém, não ocorreu em magnitude suficiente para retirar Salvador do posto de cidade mais relevante para a indústria alimentícia da Bahia. O que se verificou foi uma intensificação e uma dispersão dessa atividade em todo o estado.

Esse movimento possivelmente decorreu dos incentivos fiscais proporcionados pelo Probahia, cujos objetivos eram a promoção do desenvolvimento e da interiorização da indústria. O método de análise estatística empregado não permite auferir uma relação de causalidade entre o programa e o processo de desenvolvimento e interiorização da indústria alimentícia baiana. Contudo, com base nos resultados levantados, não se pode desconsiderar a correlação significativa entre tais incentivos (incluindo o Probahia) e as mudanças no padrão de geolocalização da indústria de alimentos e bebidas do estado da Bahia. Para trabalhos futuros, sugere-se a realização de uma análise econométrica que permita mensurar o impacto direto do Probahia sobre a indústria de alimentos e bebidas no estado da Bahia.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DA ALIMENTAÇÃO. *Números do setor: faturamento*. Disponível em: <<http://www.abia.org.br/vsn/anexos/faturamento2014.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2016a.

\_\_\_\_\_. *Números do setor: balança comercial*. Disponível em: <<http://www.abia.org.br/vsn/anexos/balancacomercial2014.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2016b.

BAHIA. Decreto nº 840 de 18 de dezembro de 1991. Aprova o Regulamento do Programa de Promoção ao Desenvolvimento da Bahia - PROBAHIA. *Diário Oficial [do] Estado da Bahia*, Salvador, v. 76, n. 14.941, 19 dez. 1991. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/85990/decreto-840-91-bahia-ba>>. Acesso em: 2 jun. 2012.

BALANCO, P.; NASCIMENTO, M. X. Uma análise exploratória da desconcentração e da reestruturação da indústria baiana no período 1990-2000. *Revista Desenbahia*, Salvador, v. 2, n. 3, set. 2005.

BELIK, W.; SANTOS, R. R. Regional market strategies of supermarkets and food processors in extended MERCOSUR. *Development Policy Review*, [S.l.], v. 20, n. 4, p. 515-528, Sept. 2002.

BERDEGUÉ, J. A.; REARDON, T. The rapid rise of supermarkets in Latin America: challenges and opportunities for development. *Development Policy Review*, [S.l.], v. 20, n. 4, p. 371-388, Sept. 2002.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Anuário RAIS*. Brasília. Disponível em: <[http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_anuario\\_rais/anuario.htm](http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_anuario_rais/anuario.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2016.

BRAVIN, N. J. R. *Arranjos espacial das indústrias de Guarapuava – PR: uma análise a partir dos distritos industriais*. 2011. 192 p. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava, PR, 2011.

CONCEIÇÃO, J. C. P. R. *Radiografia da indústria de alimentos no Brasil: identificação dos principais fatores referentes à exportação, inovação e ao food safety*. Brasília: IPEA, 2007. 37 p. (Texto para discussão, 1303).

CRUZ, B. et al. *Economia regional e urbana: teorias e métodos de análise com ênfase no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

CUNHA, D. A.; DIAS, R. S. Indústria alimentícia brasileira: estrutura, conduta e desempenho pós-reestruturação empresarial – 1990 a 2004. *Revista Brasileira de Economia de Empresas*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 45-55, 2008.

CUNHA, J. C. *Nova geografia econômica: um ensaio para o Brasil*. 2008. 132 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

DURANTON, G. Spatial economics. In: DURLAUF, S. N.; BLUME, L. E. *The new Palgrave dictionary of economics*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2008.

FUJITA, M. The evolution of spatial economics: from Thünen to the New Geography. *The Japanese Economic Review*, [S.l.], v. 61, n. 1, p. 1-32, Mar. 2010.

- FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. *The spatial economy: cities, regions and international trade*. Cambridge: MIT Press, 1999. 367 p.
- HOLZSCHUH, M. L. et al. Análise exploratória de dados de área para índices de furto na mesorregião de Presidente Prudente-SP. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS GEODÉSICAS E TECNOLOGIAS DA GEOINFORMAÇÃO, 3., 2010, Recife. *Anais...* Recife: UFPE, 2010, p. 1-8.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sidra: Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl3.asp?c=1988&n=0&u=0&z=t&o=1&i=P>>. Acesso em: 1 jun. 2012a.
- \_\_\_\_\_. *Sidra: Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl3.asp?c=1987&n=0&u=0&z=t&o=1&i=P>>. Acesso em: 1 jun. 2012b.
- KELLER, P. F. Clusters, distritos industriais e cooperação interfirmas: uma revisão da literatura. *Revista Economia & Gestão*, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 30-47, jan./abr. 2008.
- KOO, W. W.; SKRIPNITCHENKO, A. U. S. foreign direct investment in food processing industries of Latin American countries: a dynamic approach. *Review of Agricultural Economics*, [S.l.], v. 27, n. 3, p. 394-401, 2005.
- KRUGMAN, Paul. Increasing returns and economic geography. *The Journal of Political Economy*, Chicago, v. 99, n. 3, 1991.
- MARQUES, H. *Nova geografia econômica na perspectiva de Paul Krugman: uma aplicação às regiões europeias*. Disponível em: <[http://www4.fe.uc.pt/ceue/working\\_papers/ihelena.pdf](http://www4.fe.uc.pt/ceue/working_papers/ihelena.pdf)>. Acesso em: 8 jun. 2012.
- MARSHALL, A. *Princípios de economia*. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Os Economistas).
- MELO, A. I. Distritos industriais marshallianos: o caso de Águeda. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, Açores, PT, n. 12, p. 29-51, 2006.
- PAIVA, C. *Dependência espacial: setores censitários, zonas OD, distritos, sub prefeituras e etc*. Disponível em: <<http://www.sinaldetransito.com.br/artigos/espacial.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2012.
- RIGOTTI, J. I. R. *A análise exploratória dos dados espaciais: breve introdução*. Apresentação em Power Point. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetroplites.ufrj.br/apresentacoes/6\\_analise\\_exploratoria.pdf](http://www.observatoriodasmetroplites.ufrj.br/apresentacoes/6_analise_exploratoria.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2012.
- RODRIGUES, R. I. *Empresas estrangeiras e fusões e aquisições: os casos dos ramos de autopeças e de alimentação/bebidas em meados dos anos 90*. Brasília: IPEA, 1999. 40 p. (Texto para discussão, 622).
- RUIZ, R. M. *A nova geografia econômica: um barco com a lanterna na popa?*. Belo Horizonte: UFMG, 2003. (Texto para discussão, 200).
- SANTOS, G. F. *Política energética e desigualdades regionais na economia brasileira*. 2010. 180 f. Tese (Doutorado)-Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

Artigo recebido em 15 de março de 2016  
e aprovado em 29 de março de 2016.

# Os parques de energia eólica como vetores do desenvolvimento local

*Ramosildes Anuniação dos Santos\**

*Paulo Sérgio Rodrigues de Araújo\*\**

\* Especialista em Gestão Ambiental pela Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC) e mestranda em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (Unifacs). Membro do Grupo de Pesquisa em Turismo em Meio Ambiente (GPTURIS) e do Grupo de Pesquisa, Meio Ambiente e Recursos Energéticos da Unifacs. sedlisc@hotmail.com

\*\* Doutor e mestre em Agronomia pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) da Universidade de São Paulo (USP). Professor titular da Universidade Salvador (Unifacs), docente permanente do Mestrado Profissional em Energia, colaborador do Mestrado e Doutorado Acadêmico em Desenvolvimento Regional e Urbano e consultor da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb) e da Revista Eletrônica de Energia (REE). paulo.araujo@unifacs.br

## Resumo

Este artigo visa investigar a ampliação dos empreendimentos eólicos no Brasil. Para tanto, inicialmente, foi feita a revisão de literatura com os autores que discutem a energia eólica no cenário internacional e nacional, o desenvolvimento local e os impactos socioeconômicos produzidos pela instalação de parques eólicos em um município. Também foi realizada uma pesquisa de campo no município de Caetitê, com o intuito de identificar e estudar os reflexos sociais e econômicos resultantes da chegada dos parques eólicos na percepção dos atores locais envolvidos. Foi possível verificar que os impactos econômicos e sociais decorrentes das atividades desses empreendimentos contribuem de maneira significativa para alavancar o desenvolvimento regional e local. Contudo, a atual crise econômica e política que o Brasil atravessa está afetando o segmento, com o fechamento de algumas empresas subcontratadas na região.

**Palavras-chave:** Energia eólica. Desenvolvimento local. Impactos socioeconômicos.

## Abstract

*This article aims to investigate the expansion of wind farms in Brazil. Therefore, initially, the literature review was made with authors discussing wind power in the international and national scene ; local development and socio-economic impacts produced by the installation of wind farms in a municipality . Also a field survey was conducted in the municipality of Caetitê, in order to identify and analyze the social and economic impacts occurring in this region with the arrival of wind farms in the perception of local stakeholders. It was possible to see that the economic and social impacts of the activities of these enterprise contribute significantly to leverage the regional and local development, but the current economic and political crisis that Brazil is going through, is affecting this segment bankruptcy of some subcontractors in this region.*

**Keywords:** Wind energy. Local development. Socioeconomic impacts.

## INTRODUÇÃO

A industrialização e a exploração de recursos naturais de forma desordenada levaram o homem a buscar formas de produzir uma energia renovável. É o caso da energia eólica, uma alternativa limpa para a geração de energia elétrica.

A produção em larga escala de energia eólica se deu graças aos avanços tecnológicos e à crise do petróleo ocorrida na década de 1970. Contudo, a utilização desse tipo de energia só ocorreu nos anos 1980, incentivada pelo intenso desenvolvimento tecnológico, ganhando apoio de uma legislação que procura promover sua participação no mercado.

Outro fator que contribuiu sobremaneira para intensificar a exploração de energias alternativas foram os eventos organizados pela Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o meio ambiente, que passaram a ter como objetivo central a ampliação de formas de produção de energia renovável, sendo que dois deles merecem destaque.

O primeiro foi a Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, inaugurando os debates sobre os direitos ambientais coletivos. O segundo foi a assinatura do Protocolo de Quioto<sup>1</sup> em dezembro de 1997, que estabelece metas de redução de emissão de gases de efeito estufa e mecanismos adicionais de implementação para que essas metas sejam atingidas.

Recentemente, alguns autores começaram a investigar os impactos socioeconômicos que a implantação de um empreendimento eólico pode exercer em uma região, município ou localidade. Esses impactos podem ser tanto positivos como negativos. No entanto, o estudo e a discussão aprofundada sobre essa questão ainda são raros,

embora se tornem mais significativos em períodos de baixo crescimento econômico como o que o Brasil atravessa no momento.

Além desta introdução, o presente artigo discorre, na segunda seção, sobre a energia eólica no cenário mundial e nacional. A terceira seção recupera o conceito de desenvolvimento local e discute a criação de empregos diretos e indiretos pelos empreendimentos eólicos. A quarta versa sobre os principais impactos socioeconômicos produzidos pelos parques eólicos em uma região, município ou localidade, apresentando os resultados preliminares da pesquisa de campo realizada no município de Caetité, no período de 27 a 30 de março de 2016. A pesquisa teve o objetivo de identificar e analisar os reflexos da implantação de empreendimentos eólicos na percepção dos atores locais envolvidos – a comunidade, o poder público e o empresariado. Na última seção, apresentam-se os comentários finais.

## A ENERGIA EÓLICA NO CENÁRIO MUNDIAL E NACIONAL

### A energia eólica no cenário mundial

O vento é um recurso natural e está presente e disponível em diversos lugares em intensidades diferentes. Sempre foi e ainda é transformado pelo homem em força mecânica e energia elétrica. Esse recurso natural foi capaz de auxiliar o homem em diversas situações: para dar velocidade aos navios a vela que propiciaram o descobrimento de novas terras, para gerar energia através de cata-ventos responsáveis pelo desenvolvimento de civilizações ao redor do mundo, ou ainda, mais recentemente, em aerogeradores que usam a força do vento para produzir energia elétrica capaz de suprir as necessidades energéticas de cidades inteiras (TENDERO, 2013).

<sup>1</sup> O Protocolo de Quioto foi adotado em dezembro de 1997, com o propósito de estabelecer metas de redução de emissão de gases de efeito estufa e mecanismos adicionais de implementação para que estas metas sejam alcançadas. As metas de redução são diferenciadas entre as Partes, em consonância com o 'princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas' (MOREIRA; GIOMETTI, 2008).



A produção em larga escala de energia eólica foi possível graças ao avanço da tecnologia da aeronáutica e à crise do petróleo da década de 1970. A industrialização e a exploração de recursos naturais de forma desordenada levaram o homem a buscar formas de produzir energia renovável. Assim, os grandes aerogeradores passaram a ser uma opção limpa de geração de energia elétrica em grande escala.

### **A produção em larga escala de energia eólica foi possível graças ao avanço da tecnologia da aeronáutica e à crise do petróleo da década de 1970**

O uso da energia do vento em grande escala só começou nos anos 1980. Auxiliado pelo intenso desenvolvimento tecnológico, o nível de potência alcançou rapidamente a faixa dos *megawatts*, e os parques eólicos cresceram em um patamar considerável. A energia de fontes eólicas já é parcialmente competitiva em preço, sendo também apoiada por uma legislação que visa promover sua participação no mercado. (PINTO, 2013, p. 3).

A Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu uma série de debates mundo afora sobre o meio ambiente. O foco desses encontros foi a ampliação de formas de produção de energia renovável.

A Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, foi o pontapé inicial para os debates sobre os direitos ambientais coletivos. Deste modo, a “[...] preocupação desse e dos demais encontros realizados foi – e ainda é – as mudanças climáticas decorrentes da emissão de gases causadores de efeito estufa que vêm ocorrendo no planeta” (SOARES, 2010 apud TENDERO, 2013, p. 12).

Pacca e Simas (2013) observaram que a adoção de energias alternativas tem sido amplamente buscada desde a década de 1970, quando as crises do petróleo levaram diversos países a procurar segurança no fornecimento de energia e redução da dependência da importação de combustíveis. Ultimamente, as preocupações ambientais se tornaram o maior motor para a busca de alternativas mais

limpas de produção de energia. Entre essas alternativas, a energia eólica vem despertando grande interesse nas últimas décadas.

A preocupação com as mudanças climáticas e os esforços para a redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), a partir da assinatura do Protocolo Quioto, em 1997, levaram à busca por alternativas que pudessem suprir as necessidades econômicas e, ao mesmo

tempo, gerar menos impactos ambientais. Entre as medidas, uma das mais populares foi o investimento crescente em fontes renováveis de energia, como a energia eólica. Segundo o Painel Intergovernamental para as Mudanças Climáticas (IPCC), essa fonte de energia oferece um grande potencial para a redução das emissões de GEE. Globalmente, apesar de distribuído de maneira não uniforme entre os países, o potencial técnico da energia eólica é maior que a produção mundial de eletricidade. Considerando barreiras políticas, econômicas e tecnológicas, estima-se que ela poderia suprir até 20% da demanda mundial de energia elétrica até 2050. (PAINEL INTERGOVERNAMENTAL PARA AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS, 2011 apud PACCA; SIMAS, 2013, p. 99).

Os altos custos iniciais e o estágio de desenvolvimento dessa tecnologia em relação às tecnologias tradicionais disponíveis no mercado, no entanto, conferiam à energia eólica uma característica de baixa competitividade. As barreiras técnicas e econômicas levaram à necessidade de incentivos econômicos e regulatórios, o que levou à adoção de políticas de apoio às energias renováveis em diversos países. Em 2005, apenas 55 países adotavam algum tipo de incentivo às fontes renováveis, enquanto no início de 2011 tais políticas estavam presentes em 118 países. (REN21, 2011 apud PACCA; SIMAS, 2013, p. 99).

Nesse sentido, o alto custo da produção de energia, juntamente com as vantagens da energia eólica como fonte renovável e amplamente disponível, tem levado diversos países a estabelecer incentivos, regulamentando e dirigindo investimentos financeiros para estimular a geração de energia eólica.

Contudo, Lage e Processi (2013) revelaram que, apesar de todos esses avanços, a energia eólica ainda tinha, em 2011, participação de menos de 4% na matriz energética mundial.

Segundo o Conselho Mundial de Energia Eólica [GWEC (2013)], oitenta países já possuem instalações eólicas, totalizando uma capacidade instalada superior a 282 GW em 2012. Sua estimativa, em um cenário conservador, é de que a capacidade instalada mundial alcance 415 GW em 2020, com participação crescente de parques eólicos *offshore*. (LAGE; PROCESSI, 2013, p. 189-190).

Os autores ainda comentaram que os principais países responsáveis por esse crescimento foram a Alemanha, na Europa; os Estados Unidos, na América do Norte; e a China e a Índia, na Ásia.

Cabe ressaltar que, até 2005, a Alemanha liderava o *ranking* dos países em produção de energia eólica, mas em 2008 foi ultrapassada pelos Estados Unidos, que perdeu a liderança, em 2010, para a China. Em 2011, o total instalado nesse país ultrapassava os 62.000 MW (62 GW), um aumento de 41% em relação aos 44.000 MW instalados até 2010 (ENERGIA EÓLICA, 2015).

Em 2012, o crescimento do setor foi conduzido principalmente pela China, que instalou 13,2 GW do total de 44,7 GW adicionados no mundo, seguida dos Estados Unidos, que adicionaram 13,1 GW em sua oferta de energia eólica. (LAGE; PROCESSI, 2013, p. 190).

Somando-se todas as turbinas eólicas instaladas até o final de 2010, tem-se a capacidade mundial de gerar 430 Terawatts-hora (TWh) anuais,

mais que o total da demanda de eletricidade do Reino Unido, sexta economia do mundo. Para se ter uma ideia da magnitude da expansão desse tipo de energia, em 2007, a capacidade mundial era de cerca

de 59 GW; em 2008, 120 GW; e em 2009, 158 GW. O crescimento da energia eólica no mundo está relacionado a diversos fatores. Entre eles está a necessidade de os países contarem com

uma fonte de energia segura. Além disso, o custo de instalação está diminuindo e se trata de energia livre de emissão de CO<sub>2</sub> e de outros gases poluentes, com menores impactos sobre o meio ambiente (ENERGIA EÓLICA, 2015).

Em alguns países, a energia elétrica gerada a partir do vento representa significativa parcela da demanda. Na Dinamarca, a eólica responde por 23% da produção; na Alemanha, por 6%; e em Portugal e na Espanha, por 8% (dados de setembro de 2007). Globalmente, a energia eólica não ultrapassa 1% do total gerado por todas as fontes (ENERGIA EÓLICA, 2015).

Hoje o crescimento do setor de energia eólica na China está sufocado por um acesso insuficiente aos *grids* de conexão, enquanto um cenário de desaceleração parece ter retornado aos Estados Unidos como resultado de incertezas sobre a expiração de programas de incentivo. Na Alemanha e na Itália, cortes de tarifa e desafios relacionados aos *grids* de conexão de energia têm reduzido a atratividade em curto prazo, enquanto o fim de um importante benefício fiscal na Índia deve prejudicar o crescimento do setor eólico neste ano. Por outro lado, diversos países, incluindo México e Chile, anunciaram novos objetivos em geração de energia limpa ou reafirmaram o apoio do governo por meio de incentivo. Apesar disso, a energia eólica instalada no mundo crescerá significativamente nos próximos anos e será parte importante do portfólio de energia renovável de muitos países (ENERGIA EÓLICA, 2015).

## A energia eólica no cenário nacional

No Brasil, os primeiros cata-ventos foram utilizados em pequena escala para bombeamento de água. Há pouco mais de 30 anos os aerogeradores vêm sendo usados na produção de energia elétrica para uso comercial (TENDERO, 2013).

O primeiro estudo do potencial eólico no Brasil aconteceu em 1976, e em 1977, as primeiras medições foram feitas em aeroportos por anemógrafos, que registram de forma contínua as variações temporais do vento. Os dados medidos apontavam o litoral da Região Nordeste e o Arquipélago de Fernando de Noronha como as áreas com mais potencial para a realização de projetos-piloto de geração de energia eólica em máquinas de pequeno porte, uma vez que as velocidades médias anuais eram da ordem de 4 m/s a 10 metros de altura.

Os estudos avançaram, e em 2001 foi publicado, pelo Centro de Pesquisa de Energia Elétrica (Cepel), o Atlas do Potencial Eólico Brasileiro, que mostrou os locais tecnicamente e economicamente viáveis. Essa publicação identificou no Brasil um grande potencial (143 GW) para a ampliação do uso da energia eólica, principalmente nas regiões litorâneas (DUTRA, 2007 apud TENDERO, 2013).

Em 2000, uma grande seca no Brasil diminuiu o nível da água nas barragens hidrelétricas, causando uma grave escassez de energia. A crise, que devastou a economia do país e levou ao racionamento de energia elétrica, evidenciou a necessidade urgente de o Brasil diversificar suas fontes de energia (ENERGIA EÓLICA, 2015).

O auge do racionamento, em 2001, juntamente com as questões ambientais, reforçou a necessidade de o governo brasileiro ampliar e diversificar a matriz energética do país, principalmente na direção de energias alternativas e renováveis, como a eólica, as pequenas centrais hidrelétricas (PCHs) e a biomassa (TENDERO, 2013).

### **O primeiro estudo do potencial eólico no Brasil aconteceu em 1976, e em 1977, as primeiras medições foram feitas em aeroportos por anemógrafos, que registram de forma contínua as variações temporais do vento**

Mais de três quartos da matriz energética do Brasil são provenientes das hidrelétricas, mas as autoridades estão incentivando as energias de biomassa e eólica como alternativas primárias. Segundo dados preliminares do Balanço Energético Nacional de 2012, realizado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), em 2011 a participação de renováveis na matriz elétrica brasileira ampliou-se para 88, 8%, devido às condições hidrológicas favoráveis e ao aumento da geração eólica.

A primeira turbina de energia eólica do Brasil foi instalada em Fernando de Noronha em 1992, para uso comercial. Em 2002, o governo criou o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) para incentivar a utilização de outras fontes renováveis, como eólica, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas (PCHs), como visto anteriormente. O Brasil realizou o seu primeiro leilão de energia eólica em 2009, em um movimento para diversificar a sua matriz de energia.

Desde a criação do Proinfa, a produção de energia eólica no Brasil aumentou de 22 MW em 2003 para 602 MW em 2009 e cerca de 1.000 MW em 2011 (quantidade suficiente para abastecer uma cidade com 400 mil residências). Levando em conta o potencial eólico instalado e os projetos em construção para entrega em 2013, o país atingirá a marca de 4.400 MW.

O potencial de energia eólica no Brasil é maior de junho a dezembro, coincidindo com os meses de menor intensidade de chuvas, ou seja, nos meses em que a chuva é escassa ou nula, venta mais. Isso coloca o vento como um grande recurso suplementar à energia gerada por hidrelétricas, a maior fonte de eletricidade do país. Durante esse período, pode-se preservar as bacias hidrográficas fechando ou minimizando o uso das hidrelétricas. O melhor exemplo disso ocorre na região do Rio São Francisco. Por essa

razão, esse tipo de energia é uma alternativa em épocas de baixa pluviosidade e ainda auxilia a distribuição geográfica dos recursos hídricos existentes no país.

Cabe salientar que a maior parte dos parques eólicos se concentra nas regiões Nordeste e Sul do Brasil. Entretanto, quase todo o território nacional tem potencial para geração desse tipo de energia.

### CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: GONZÁLEZ

O mundo está vivenciando um momento em que o desenvolvimento local se transformou numa estratégia político-administrativa, uma esperança, um conceito de debate acadêmico. Cada vez mais discutido em congressos, publicações recorrem a esse conceito como uma opção para melhorar a qualidade de vida e o bem-estar da sociedade. Mas os profissionais e investigadores não têm uma definição global e amplamente precisa dessa temática<sup>2</sup> (RODRIGUEZ GONZÁLEZ, 1998).

Conceitos como desenvolvimento endógeno, comunitário, sustentável são cada vez mais frequentes na literatura científica e nos programas políticos e normativos das administrações. A contradição é que esta nova tendência de entender a prática e estimular o desenvolvimento econômico e social de uma população surgiu, no primeiro momento, em países de elevados índices de desenvolvimento.

Para Rodriguez González (1998), a questão essencial a se enfrentar é diferenciar o que significa o termo “local”. Para alguns, é sinônimo de rural, identificando-se o desenvolvimento local com o rural. Para outros, se refere aos processos socioeconômicos

centrados em uma área territorial de reduzido tamanho, de poucos quilômetros quadrados. Outros lhe atribuem uma escala mais ampla, equivalente a uma região, equiparando o desenvolvimento local

ao regional e também ao municipal.

Sem dúvida, a busca de uma definição que conceitualize o que cada autor entende por desenvolvimento local é uma constante. Rodriguez González (1998) relaciona:

- As diferentes concepções que existem entre cada investigador.
- A multiplicidade de enfoques que adquire a prática do desenvolvimento local.
- A coincidência num objetivo fundamental: melhorar o bem-estar e a qualidade de vida mediante a valorização dos recursos endógenos.

O desenvolvimento local é, sem sombra de dúvida, um movimento fundamentalmente endógeno, que surge da iniciativa da sociedade civil, vinculado a um território e a uma história concreta, baseado na valorização e utilização dos recursos locais, devendo ser acompanhado de iniciativas institucionais.

O D. L adquire um caráter setorial, especializado, onde uma economia local se especializa na elaboração e produção de um determinado bem que por sua qualidade e eficiência pode competir nos mercados a nível global. Se estabelece, assim, uma relação básica entre o local e o global. (RODRIGUEZ GONZÁLEZ, 1998, p. 7, tradução nossa).

O conceito de desenvolvimento local como uma nova teoria de desenvolvimento, de política de intervenção e mobilização, remonta a década de 1970 e coincide com a crise econômica derivada do *crack* de 1973. Esta data marca o manifesto da inadequação dos modelos teóricos tradicionais e supõe o surgimento de um enfoque mais local e territorializado das políticas de desenvolvimento. Nesse período, muitas indústrias poderosas do sistema ca-

<sup>2</sup> Tradução livre nossa.

pitalista experimentaram um período de recessão, com o surgimento de problemas de paralisação, marginalização e falta de iniciativas. Em espaços tradicionalmente periféricos, surgem indicadores de dinamismo econômico, atividades econômicas inovadoras e melhora da qualidade de vida.

Ferro (2003, p. 37) lembra:

A valorização do “local” é apenas um dos quesitos necessários para avançar em processos de desenvolvimento local, talvez o mais importante; entretanto, é preciso também articular esforços entre agentes estatais e privados, internos e externos, dispostos a levar adiante projetos coletivos de desenvolvimento integral que surjam da negociação de interesses, considerando as possíveis divergências e conflitos, inevitáveis no convívio societário. A lógica desse processo é pautada na capacidade de iniciativa e proposta socioeconômica para capitalizar as potencialidades locais, objetivando a melhoria da qualidade de vida da população e o surgimento com fortalecimento de agentes promotores dessa ação, erradicados no próprio lugar que se pretende promover.

Assim, o desenvolvimento local visa “[...] melhorar o nível de vida da população a partir da combinação eficiente das potencialidades de cada território, de seus recursos e de sua força empreendedora” (RODRIGUEZ GONZALEZ, 1998, p. 3).

O autor ainda ressalta que o espaço adquire um papel destacado como fator de desenvolvimento econômico e social de qualquer grupo humano. É um agente que pode apresentar potencialidades ou estrangulamentos que podem favorecer ou limitar o desenvolvimento – infraestruturas, equipamentos, acessibilidade, qualidade ambiental etc.

### **Empregos gerados pela energia eólica**

A energia eólica pode contribuir para o desenvolvimento regional ao gerar empregos locais. A atividade de construção é a maior geradora de em-

pregos diretos, com grande potencial para a criação de postos temporários para as comunidades nas quais o parque eólico é instalado.

A operação do parque também gera empregos locais, em menor quantidade, porém permanentes. Os postos de trabalho criados na operação de um parque eólico têm a duração da vida útil do empreendimento.

Apesar de os acordos de comercialização de energia serem feitos com uma média de duração de 20 anos, há a possibilidade de o parque eólico não ser desativado depois desse período, seguindo em atividade por outros anos. Como os parques funcionam em locais com grande potencial eólico, com infraestrutura instalada e mão de obra qualificada, a tendência é que eles não sejam desativados, mas sim repotencializados com tecnologias comerciais disponíveis na época do vencimento dos contratos (PACCA; SIMAS, 2013).

Além dos empregos diretos, há outros ganhos para as comunidades locais e os empreendedores. Contudo, os mais beneficiados são os proprietários das terras onde são instalados os aerogeradores, que alugam parte da propriedade para as empresas de energia.

Os contratos são estabelecidos a partir da instalação de torres anemométricas. A elaboração do projeto e a certificação das medições e das estimativas de geração de energia podem levar até três anos.

Nesta fase, os proprietários recebem uma renda mensal, quadrimestral ou anual pela locação da terra e podem continuar exercendo suas atividades. Como os parques eólicos estão comumente situados em áreas rurais, essas atividades geralmente são de agricultura e/ou pecuária. Essa renda extra permite o investimento em melhorias na produção e infraestrutura da propriedade e maior facilidade para obtenção de crédito.<sup>3</sup>

A instalação de um empreendimento eólico dura em média 18 meses, com movimentação de má-

<sup>3</sup> Foram verificadas em parques eólicos em operação nas regiões Nordeste e Sul atividades de pecuária, produção comercial de pinus, piscicultura, rizicultura e produção de cocos (TENDERO, 2013).

quinas e obras civis. Nessa etapa, a continuidade das atividades agropecuárias fica inviabilizada nas áreas ocupadas, mas elas podem ser retomadas posteriormente.

Ainda na fase de construção, há outros benefícios além da geração de empregos. Em virtude do aumento da quantidade de trabalhadores no local, a população vizinha ao parque é favorecida de maneira direta pelo consumo de bens e serviços, especialmente alimentação e hospedagem.

Os ganhos são ainda mais expressivos quando a usina está situada em locais de baixo desenvolvimento econômico.

[...] pois pode trazer diversos benefícios para a comunidade. Características socioeconômicas de muitas regiões, como alto desemprego, falta de alternativas de desenvolvimento econômico e altas taxas de migração da população economicamente ativa, fazem que seja vantajoso o investimento nessas tecnologias. As usinas de geração de energias renováveis são frequentemente menores e mais dispersas que usinas tradicionais, e por esse motivo encontram-se muitas vezes situadas em áreas rurais de baixa densidade demográfica. Devido a essa característica, a construção dessas usinas demanda maior quantidade de mão de obra, e gera potencial para a capacitação e emprego de populações rurais em diversas localidades. (NGUYEN, 2007 apud PACCA; SIMAS, 2013, p. 102).

Cabe ressaltar que a implantação de empreendimentos eólicos demanda grande volume de água, em razão do intenso consumo de concreto. Em regiões semiáridas, a exemplo do interior do Nordeste, os poços abertos para a construção podem ser deixados para a população local. É o caso do Parque Eólico Morro dos Ventos, em João Câmara,

onde o poço aberto pela empresa e utilizado para a construção será deixado para a comunidade local, sendo administrado pela prefeitura.

Pacca e Simas (2013) dizem que as melhores práticas na construção de parques, como essa, são inovadoras do ponto de vista de relacionamento com a comunidade e estão ganhando cada vez mais espaço entre os empreendedores, tornando-se uma atividade com potencial para o desenvolvimento local.

Também se verifica a maneira peculiar como os empreendedores e os proprietários de terra se relacionam, diferentemente do que ocorre com outras fontes de energia. Em parques eólicos, que ocupam menos de 10% da área total da propriedade, podem coexistir mais de uma atividade econômica, geralmente a agricultura e a pecuária.

Assim, o rápido crescimento da energia eólica no Brasil pode trazer diversos benefícios regionais e contribuir para o avanço, em especial, em locais com baixo desenvolvimento econômico, como é o caso do interior da Bahia e do Rio Grande do Norte, onde serão instalados, nos próximos anos, vários projetos já contratados.

### **IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS PRODUZIDOS PELA INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO DE PARQUES EÓLICOS**

A implantação de um parque de energia eólica em um município provoca alterações no meio ambiente, na economia e na vida das populações do entorno, bem como das diretamente envolvidas, em geral agricultores e pecuaristas com aerogeradores em suas propriedades. O empreendimento pode fomentar o desenvolvimento socioeconômico de uma propriedade, uma localidade ou mesmo de uma região, como também causar impactos negativos (TENDERO, 2013).

Mesmo produzindo energia limpa, sem poluição química ou térmica, esses parques podem provocar reflexos ambientais e sociais negativos se instalados em locais inapropriados, como ocorreu em dunas de areia no Nordeste do Brasil. Por essa razão, são necessários diversos estudos para que um empreendimento desse porte tenha sucesso, minimizando os efeitos negativos e maximizando os positivos.

Sendo assim, várias ações devem ser levadas em conta pelo empreendedor. O primeiro passo consiste em realizar um estudo técnico para coletar e analisar os dados sobre a velocidade e o regime dos ventos da região, estabelecendo o local apropriado para a instalação do parque e dos aerogeradores.

Nesse sentido, são feitos estudos preliminares que avaliam o potencial do vento, a disponibilidade de área, o valor da terra, a proximidade com a rede de transmissão de energia elétrica, o fácil acesso, e as condições de solo e de infraestrutura apropriada para instalação e manutenção do complexo eólico (OLIVEIRA; SANTOS, 2008 apud TENDERO, 2013).

Os aspectos técnicos são fundamentais. Entretanto, é importante que se faça um relatório ambiental simplificado (RAS) ou, dependendo da localização, um estudo de impacto ambiental (EIA) e ainda um relatório de impacto ambiental (Rima), a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente e da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente (CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE, 2006, art. 2).

Desse modo, a localização do parque é de suma importância, assim como sua capacidade de geração de energia, para a definição do tipo de estudo a ser feito. Por exemplo, as áreas de preservação permanente (APPs) não devem receber licença pré-

via sem um EIA-Rima (PERES; BERED, 2013 apud TENDERO, 2013).

Pacca e Simas (2013) observam que o uso de energias renováveis minimiza as emissões de GEE.

Outros impactos ambientais, como emissões de poluentes atmosféricos e aquáticos, reflexos no ciclo de vida das tecnologias de geração de energia, mudanças no uso da terra e efeitos na biodiversidade, vêm sendo amplamente estudados.

No entanto, a discussão aprofundada dos impactos socioeconômicos dessas tecnologias ainda é escassa. Essa discussão torna-se ainda mais importante em períodos de baixo crescimento econômico. (FRANKHAUSER et al., 2008; LEHR et al., 2008 apud PACCA; SIMAS, 2013, p. 101).

As localidades onde estão inseridos os parques eólicos se beneficiam com a geração de energia limpa, sem poluição, mas também têm outros ganhos além do ambiental.

Os impactos socioeconômicos decorrentes da implantação de um parque eólico em um município são relevantes, pois esses empreendimentos aquecem a economia e geram empregos diretos e indiretos.

Do ponto de vista socioeconômico, a geração de empregos e renda em regiões carentes demonstra um papel relevante das externalidades positivas decorrentes da geração eólica. O pagamento referente aos arrendamentos é feito diretamente aos proprietários das áreas representando geração e injeção de renda, por no mínimo vinte anos em regiões que, em sua maioria, são bastante carentes, com economias estagnadas, inclusive no semiárido brasileiro. (MELO, 2013 apud TENDERO, 2013, p. 34).

Pacca e Simas (2013) salientam os principais benefícios socioeconômicos trazidos pelas ener-

**Os impactos socioeconômicos decorrentes da implantação de um parque eólico em um município são relevantes, pois esses empreendimentos aquecem a economia e geram empregos diretos e indiretos**

gias renováveis: a inovação tecnológica e o desenvolvimento industrial; a geração distribuída e a universalização do acesso à energia; o desenvolvimento regional e local, especialmente em zonas rurais; e a criação de empregos.

Laitner e outros (1998 apud PACCA; SIMAS, 2013, p. 101) acrescentam:

Ao associarem a redução no consumo de energia e nas emissões de

GEE com perdas econômicas, as análises de políticas climáticas e energéticas não levam em conta a dinâmica da inovação tecnológica. Pelo contrário, a difusão de tecnologias limpas e eficientes pode levar a ganhos líquidos na economia, ao ser vista além do horizonte imediato, e deve ser incentivada por políticas que reduzam as barreiras institucionais e de mercado para novas tecnologias.

Frankhauser e outros (2008 apud PACCA; SIMAS, 2013, p. 101) ressaltam:

Argumentam que a inovação tecnológica e a criação de novas oportunidades para investimento e crescimento econômico são consequências importantes das políticas climáticas. As mudanças tecnológicas e inovação, no longo prazo, aumentariam a demanda por trabalho e qualificação. Os autores ainda ressaltam o papel de boas políticas direcionadas a favorecerem a inovação tecnológica. Nesse contexto, os países pioneiros no desenvolvimento de tecnologias limpas têm potencial para a liderança regional. Os autores utilizam o caso da Alemanha, a qual hoje se posiciona como líder em exportação de tecnologias limpas.

As tecnologias de energia renovável são intensivas em capital, e a maior parte do investimento ocorre na etapa inicial do projeto – o custo dos equipamentos corresponde a até 75% do investimento total de um parque eólico.

**As tecnologias de energia renovável são intensivas em capital, e a maior parte do investimento ocorre na etapa inicial do projeto – o custo dos equipamentos corresponde a até 75% do investimento total de um parque eólico**

Nesse cenário, a implantação de empreendimentos de energias renováveis tende a proporcionar oportunidade para o desenvolvimento de indústrias de equipamentos para consumo interno e para exportação (BERGMANN et al., 2006; FRANKHAUSER et al., 2008; TOUR KOLIAS; MIRASGIDIS, 2011 apud PACCA; SIMAS, 2013).

Conforme Nguyen (2007 apud PACCA; SIMAS, 2013, p. 102):

A presença de projetos de energias renováveis em áreas rurais, especialmente em áreas que carecem de desenvolvimento econômico, pode trazer diversos benefícios para a comunidade. Características socioeconômicas de muitas regiões, como alto desemprego, falta de alternativas de desenvolvimento econômico e altas taxas de migração da população economicamente ativa, fazem que seja vantajoso o investimento nessas tecnologias. As usinas de geração de energias renováveis são frequentemente menores e mais dispersas que usinas tradicionais, e por esse motivo encontram-se muitas vezes situadas em áreas rurais de baixa densidade demográfica. Devido a essa característica, a construção dessas usinas demanda maior quantidade de mão de obra, e gera potencial para a capacitação e emprego de populações rurais em diversas localidades.

Além da geração de empregos na construção, a maioria de caráter temporário, há oportunidades de ocupação na operação e manutenção das usinas, em menor número, mas de longa duração. “A implantação de projetos de energias renováveis, como oportunidade de criação de empregos e alternativa para o setor agrário, pode contribuir para o desenvolvimento rural” (RÍO; BURGUILLO, 2008 apud PACCA; SIMAS, 2013, p. 102).



Embora o número de empregos criados em uma localidade não seja significativo para a economia como um todo, pode ser importante para a região. Estudo feito por Bergmann, Hanley e Wright (2006) na Escócia mostrou que a população rural tem maior percepção dos benefícios sociais das energias renováveis que a população urbana, sobretudo no que diz respeito à geração de empregos.

Como visto, outro aspecto relevante é o arrendamento de terras, especialmente por parques eólicos. Em função de que os aerogeradores ocupam somente uma pequena parte da área, o dinheiro auferido pelo aluguel pode ser investido em outras atividades produtivas na propriedade (RÍO; BURGUILLO, 2008; SIGH; FEHRS, 2001 apud PACCA; SIMAS, 2013).

Além dos donos de terras diretamente envolvidos com a implantação de parques eólicos e dos trabalhadores na construção, operação e manutenção (O&M), outros atores locais podem ser beneficiados com esses empreendimentos.

Na ocasião da construção, aumenta a demanda por bens e serviços, como hospedagem e alimentação, o que pode favorecer os moradores locais, aumentando a renda e criando oportunidades de empregos temporários fora da obra.

Dependendo do projeto, também pode haver compensações às comunidades, como reforma de escolas e de infraestrutura pública, fornecimento de energia elétrica a custo reduzido, construção de bibliotecas, entre outros (RÍO; BURGUILLO, 2008 apud PACCA; SIMAS, 2013).

Apesar de potencialmente trazer benefícios que estimulam o desenvolvimento local e regional, o incentivo às fontes renováveis de energia não deve ser considerado como uma política de desenvolvimento, mas sim uma prática que, se aplicada em conjunto com outras ações sociais, poderá trazer imenso incentivo para o desenvolvimento dessas comunidades.

A geração de empregos é um aspecto-chave para a avaliação do desenvolvimento econômico em uma região. Um conceito que vem

ganhando espaço nas discussões de benefícios sociais e econômicos em uma economia de baixo carbono é o de empregos verdes, ou *Green Jobs*. Segundo o PNUMA,<sup>4</sup> empregos verdes são aqueles que contribuem substancialmente para preservar ou recuperar a qualidade ambiental. Esses empregos estão localizados em diversos setores da economia, e incluem empregos em eficiência energética, tecnologias limpas, eficiência na utilização de recursos naturais, e em atividades de baixa emissão de GEE. (UNEP/ILO/IOE/ITUC, 2008 apud PACCA; SIMAS, 2013, p. 103).

A discussão sobre a geração de empregos pelas energias renováveis se fortaleceu no início da década de 2000, devido às incertezas sobre a efetividade de políticas voltadas para esse tipo de energia e seus efeitos sobre a economia, principalmente aquelas embasadas em subsídios governamentais.

Esse assunto é ainda objeto de debates. A análise sobre efeitos líquidos das políticas de energias renováveis sobre os empregos no restante da economia, porém, ainda é escassa.

Além da quantificação dos empregos, deve-se atentar também para os efeitos da implantação de tecnologias renováveis na economia, os impactos sociais e econômicos que essas tecnologias podem gerar no local de implantação, e os gargalos tecnológicos e de capacitação que o setor de energias renováveis pode apresentar. Estudos com empresas do setor eólico na União Europeia mostraram a falta de profissionais qualificados, especialmente em posições que demandam maior nível de capacitação (EWEA, 2008; BLANCO; RODRIGUES, 2009 apud PACCA; SIMAS, 2013, p. 103).

Podem-se agrupar os empregos gerados pela energia eólica e outras energias renováveis em três categorias, de acordo com características de volume de postos de trabalho criados, sua localização, natureza temporal e nível de especialização.

<sup>4</sup> Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

A primeira categoria se refere a empregos gerados em desenvolvimento tecnológico, e incluem pesquisa e desenvolvimento (P&D) e fabricação de equipamentos. A segunda categoria se refere a empregos na instalação e descomissionamento de usinas, e incluem planejamento, gestão de projetos, transporte e construção de usinas. A terceira categoria é a de operação e manutenção (O&M), e inclui, além dos próprios serviços de O&M da usina, a geração e distribuição de energia. Para aumentar a geração de empregos locais, são necessárias duas abordagens. A primeira é a busca por inovação, que ao trazer o desenvolvimento tecnológico para o nível regional cria empregos estáveis e de alta qualificação. A segunda abordagem é o investimento em capacitação para aumentar o número de trabalhadores locais em instalação e descomissionamento, com o fim de diminuir a quantidade de trabalhadores trazidos de outros locais. O treinamento dos trabalhadores é um ponto-chave para o desenvolvimento das energias renováveis: além de aumentar o volume de mão de obra local, a qualificação se torna um ativo adicional para as empresas, aumentando sua competitividade e favorecendo novas oportunidades de investimento e negócios. (LLERA-SASTRESA et al., 2010 apud PACCA; SIMAS, 2013).

Ao mesmo tempo, em razão de grande parte dos empregos gerados pela energia eólica ser de caráter temporário, ou seja, no momento inicial do projeto, deve haver políticas para aumentar ou pelo menos manter o volume de projetos instalados a cada ano. (PACCA; SIMAS, 2013, p. 103).

Face ao exposto, fica evidente que os impactos socioeconômicos decorrentes da implantação de um parque eólico são positivos, uma vez que movimentam e aquecem a economia e contribuem para o desenvolvimento local.

## RESULTADOS PRELIMINARES

Como parte dos trabalhos desenvolvidos para compor os estudos da dissertação de mestrado intitulada *Energia Eólica Como Alternativa de Desenvolvimento Regional: Sistemática Socioambiental no Sertão Produtivo Baiano*, foi realizada uma pesquisa de campo no período de 27 a 30 de março de 2016, objetivando, por meio de entrevistas, identificar a percepção da comunidade, do poder público e do empresariado sobre a implantação dos empreendimentos eólicos no município de Caetité.

Este trabalho foi realizado por meio de pesquisa de dados primários e atividades de campo (estudo e percepção). A técnica de pesquisa utilizada para esta amostragem foi a da observação direta, sendo do tipo quantitativo e qualitativo, através de entrevistas semiestruturadas. Os respectivos questionários foram construídos com perguntas abertas que serviram de roteiro para as entrevistas realizadas, feitas pessoalmente. Não foi preciso fazer agendamento prévio de datas e de horário com os entrevistados. Todos os entrevistados, sem exceção, foram muito receptivos à solicitação dos pesquisadores, com total disponibilidade de tempo.

Durante essas atividades foi utilizado também o recurso do registro fotográfico, além da observação e de diálogos previamente estruturados.

As entrevistas foram submetidas à sistematização das respostas e à análise de conteúdo. Os dados obtidos foram selecionados, categorizados e trabalhados, de modo a permitir uma análise qualitativa e quantitativa. Algumas informações extraídas desta análise foram organizadas em gráficos elaborados para cada uma das perguntas mais significativas dos questionários aplicados. O poder público foi representado por integrantes de oito secretarias e uma assessoria de comunicação.

O empresariado foi representado pelo gerente de Relações Institucionais e pela coordenadora de Investimento Social Privado da Renova Energia. Esta entrevista foi realizada no escritório da empresa em Salvador, no dia 7/4/2016.

Cumprir informar que aqui será apresentada uma versão preliminar da análise de conteúdo dos dados coletados, destacando os impactos positivos e negativos apontados pelos entrevistados. A versão final será apresentada pela autora deste artigo na ocasião da defesa da sua dissertação, que acontecerá ainda este ano.

## Comunidade

Quanto ao questionamento sobre o empreendimento eólico no município, as principais respostas foram: é um empreendimento bom, fonte rentável, energia limpa, importante para o município, proporciona riqueza, além de empregos.

Quando questionados se os empreendimentos eólicos têm contribuído para o desenvolvimento da região/município e de que forma, 95,6% responderam que sim e muito, gerando renda, circulação de muito dinheiro, muitos empregos e muitas melhorias, e contribuindo para o aquecimento e fortalecimento do comércio na cidade.

Além disso, disseram que o empreendimento gera riquezas para os agricultores donos de terras, que antes eram improdutivas. Já 4,3% dos entrevistados consideram que tudo isso é passageiro e, com a atual fase de “parada”, pode não continuar como antes.

Quanto à opinião sobre a expectativa de desenvolvimento para a região/município, 86,9% esperam a continuidade das atividades e a geração de empregos e renda para a população, pois melhora a economia, motiva a população a investir em novos negócios e traz prosperidade para a região. Já 13,04% demonstraram preocupação com a atual fase, pois, com a crise tanto do país, como de algumas das grandes empresas instaladas no local, tudo parou e muitas empresas menores que eram subcontratadas deixaram a região, o que ocasionou desemprego.

Sobre a percepção e integração da população em relação ao empreendimento, os entrevistados responderam que foi bom porque todo mundo se beneficiou, e a maioria agradece pelo investimento desse porte na região, pelo fato de ter gerado muitos empregos.

Quanto aos impactos positivos e negativos que o empreendimento eólico provocou na região, foram apontados os seguintes: no âmbito econômico, geração de empregos, fortalecimento da economia, mudança de vida para todos, progresso, construção de novos empreendimentos, como hotéis, restaurantes, e alta no setor de serviços; no âmbito social, melhorias da qualidade de vida, melhoras no atendimento, mais profissionais especializados nos postos de saúde e mais postos de saúde da família (antes só existia um e atualmente são 11), programas ambientais, melhorias em geral, construção e melhorias das estradas e das escolas, mais cursos profissionalizantes etc.

Foram citados os seguintes impactos negativos: na área econômica, insegurança quanto aos investimentos das empresas na região, alta exorbitante no setor imobiliário, atual fase com muito desemprego, desaquecimento no comércio local, saída das pequenas empresas subcontratadas; na área social, com a vinda de muitas pessoas de fora, aumentou o índice de alcoolismo, drogas e violência no município e região.

Em relação ao questionamento se houve audiência pública, 95,7% responderam sim, e 4,3% desconhecem. Dos que responderam que sim, 80,4% participaram, e 15,3% não participaram da audiência no município/região.

Quanto à contrapartida da empresa, 69,5% sinalizaram que foi para atender aos condicionantes exigidos pelos órgãos fiscalizadores, e 30,4% consideraram que foi iniciativa da própria empresa, como responsabilidade social, ajuda às comunidades com programa de educação ambiental, melhoria na região, como estradas, postes de iluminação, programa de qualificação profissional, programa para jovens, criação de um museu etc.

Em relação aos principais requerimentos da comunidade para a implantação do empreendimento eólico, 78,2% apontaram a solicitação de empregos. Já 21,7% citaram a capacitação de trabalhadores, melhorias nas estradas, cuidado com o meio ambiente, valorização da mão de obra local.

## Poder público

Quanto à opinião sobre o empreendimento eólico, 100% dos entrevistados responderam que é uma atividade muito boa, um acontecimento muito bom para a economia do município e para o desenvolvimento da região.

Em relação ao aumento na arrecadação municipal, todos os entrevistados responderam que houve um aumento substancial, mas não informaram valores concretos, apenas que houve um incremento de aproximadamente R\$ 1 milhão.

Na avaliação dos impactos positivos e negativos que o empreendimento eólico tem provocado na região, os entrevistados falaram sobre o progresso e o desenvolvimento que chegou à região, mas destacaram o desemprego que afeta o município e a região devido à desativação das empresas subcontratadas.

Em relação à expectativa sobre o empreendimento eólico, 50% responderam que aguardam por melhores dias e a retomada das atividades que se encontram atualmente paradas, e 50% demonstraram preocupação. Quando questionados sobre a geração de resíduos sólidos nos empreendimentos, foi respondido que as empresas de energia eólica cumprem as normas exigidas para tal. Em relação ao município/região, não existe aterro, mas uma cooperativa (Coopercicli) celebrou convênio para a destinação de todos os materiais para reciclagem. Isto é uma obrigação para que as empresas obtenham licença para operar no município.

Quanto ao número estimado de empregos diretos e indiretos a serem gerados pelo empreendimento eólico, 55% disseram que foram muitos no início, mas depois foi diminuindo, e 44% não souberam informar.

## Renova Energia

Em relação ao empreendimento no município de Caetitê, a empresa adota uma postura de compromisso com o desenvolvimento territorial regional e

local, responsabilidade social e vislumbra reciprocidade com os demais atores envolvidos em sua atuação em longo prazo. A expectativa é que a atividade perdure por longo tempo, pois os contratos têm prazo de 20 anos.

No que tange às oportunidades e ameaças ao empreendimento, os representantes da empresa destacaram a oportunidade de ter uma estrutura consolidada, base de apoio e serviços muito boa e envolvimento maior com a comunidade. Outra questão é a cidade aproveitar para capacitar a gestão pública e criar outros vetores de desenvolvimento local.

Já as ameaças se dão pelo fato de a Renova ter presença marcante. Dessa forma, segundo os entrevistados, a empresa é responsabilizada por tudo o que acontece de bom ou ruim (um tipo bode expiatório). A cidade criou uma “dependência” da Renova.

Quanto aos cargos mais demandados pela empresa no município/região, foram citados os da área operacional, como armador, pedreiro, profissionais da área de construção civil e especialistas em eletrotécnica. Já para área mais especializada, a demanda foi por engenheiros civis, ambientais, de segurança e pessoal administrativo. Tudo isso dependendo das vagas e com uma atuação socialmente responsável e dentro das exigências das leis.

Em relação aos impactos positivos, foram citados os seguintes: na área econômica, arrecadação de impostos e estruturação de cadeias de serviços; na área social, melhorias dos indicadores sociais, ajuda para as igrejas e até para a delegacia, que teve uma caminhonete doada pela empresa, treinamento dos agentes do bem, que são jovens que atuam como interlocutores nas comunidades, apoio na construção e fortalecimento de associações, criação do Museu do Alto Sertão da Bahia (MASB), em parceria com a Universidade do Estado da Bahia (Uneb) – que tem como um dos objetivos o fortalecimento da identidade e do saber local, com apoio às comunidades quilombolas –, apoio ao Conservatório de Música Anísio Teixeira, implantação da unidade de beneficiamento de frutas do cerrado e criação

do Movimento de Mulheres Camponesas (MMC). Quanto aos impactos negativos, foram destacados: na área econômica, supervalorização dos imóveis, elevação dos preços e dos serviços locais; na área social, presença de pessoas de fora.

Sobre a infraestrutura para atender às demandas atuais e futuras, os entrevistados informaram a necessidade de reforma e ampliação do aeroporto de Guanambi, o que traria benefícios para a população em geral.

Em relação à infraestrutura para disposição de resíduos sólidos, foi informada a existência de coleta especializada para resíduos deste tipo de empreendimento. Ainda foram destacadas as fases do empreendimento.

### **Fase de licenciamento**

A fase de licenciamento contou com a participação de diversas empresas, além da equipe interna da Renova, que atuaram na elaboração do diagnóstico. O modelo de diagnóstico foi o EIA/Rima, e as condicionantes foram:

- Educação ambiental em parceria com a escola pública.
- Programa de monitoramento da qualidade das águas.
- Programa de monitoramento das manchas de vegetação.
- Programa de monitoramento de ruído.
- Programa de resgate e monitoramento de flora e fauna.
- Programa de comunicação social.
- Programa de educação e saúde.
- Programa de qualificação profissional.

### **Fase da implantação**

Sobre a implantação do empreendimento, a empresa informou que os tipos de contrato feitos com os proprietários nesta região foram de arrendamento, visando ao fortalecimento do território. Sobre a exis-

tência de subparques e o seu tamanho em número de aerogeradores, foi informado que varia em torno de 15 MW a 30 MW, devido aos equipamentos utilizados.

Quanto à duração média das obras de implantação (cronograma) e à quantidade de mão de obra envolvida por subparque, também varia em relação ao tamanho do parque.

O processo de contratação de mão de obra local e flutuante (especializada) também varia, contudo, segundo os entrevistados, a mão de obra local é prioridade devido às condicionantes exigidas pelos órgãos competentes. Sobre o tipo de profissional, cabe às subcontratadas escolherem, de acordo com as necessidades do empreendimento.

Sobre a ação de educação ambiental e patrimonial para trabalhadores das obras de implantação do parque eólico, os entrevistados disseram que é realizada durante toda a fase do empreendimento, desde a concepção, até a implantação e operação. A ação de prospecção e resgate de patrimônio arqueológico e curadoria dos artefatos resgatados (guarda dos materiais) é conduzida pelo Museu do Alto Sertão da Bahia, que recebeu investimento da Renova, mas é de utilidade pública.

### **Fase de operação**

Em relação aos cuidados com o meio ambiente e à contribuição da empresa no desenvolvimento socioeconômico e ambiental local, foi informado que a empresa utiliza-se de investimento social privado para aplicar na região. Um exemplo é o Programa Catavento, que foi criado em maio de 2012 e agrupa projetos sustentáveis e de desenvolvimento socioambiental para o alto sertão baiano, onde estão localizados os parques eólicos da Renova. Também foram citados o Museu do Alto Sertão da Bahia, o Conservatório de Música Anísio Teixeira, programa de água no Semiárido, preservação dos mananciais e seu uso inteligente, parceria com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e o Programa Bahia Pesca, para projeto de piscicultura, além do fortalecimen-

tos da cadeia produtiva com os arranjos locais, pelos quais 350 famílias se organizaram para a criação de empresas de economia solidária.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa de campo aqui apresentados sobre a implantação de empreendimentos de energia eólica em Caetité, ainda em sua versão preliminar, revelaram os principais impactos positivos e negativos da chegada de parques eólicos neste município, na visão dos atores locais, e o seu potencial para alavancar o desenvolvimento.

Os empreendimentos eólicos contribuíram para o desenvolvimento regional e local através da arrecadação de impostos, que aumentou substancialmente, na estruturação de cadeias de serviços, na geração de renda e empregos, e, principalmente, para o aquecimento e fortalecimento do comércio na cidade. Além disso, foram beneficiados os agricultores que arrendaram suas terras para as empresas.

As maiores expectativas consistem na continuidade das atividades e na geração de empregos e renda para a população, o que melhora a economia, motiva a população a investir em novos negócios e traz prosperidade para a região.

Uma das maiores preocupações da comunidade e do poder público local é a interrupção das atividades de empresas subcontratadas, o que provocou aumento do desemprego na região.

Por fim, foi possível identificar os impactos sociais e econômicos decorrentes da implantação de um parque eólico e o seu potencial para alavancar o desenvolvimento local. Mas também se verificou que a atual crise econômica e política está afetando o segmento e já provocou o encerramento das atividades de empresas subcontratadas.

Apesar da escassez de estudos e discussões aprofundadas sobre o tema aqui tratado, há alguns autores que tratam dos impactos socioeconômicos decorrentes da implantação de um parque eólico e

as suas possibilidades de estímulo ao desenvolvimento local.

Os principais impactos socioeconômicos seriam a inovação tecnológica e o desenvolvimento industrial; a geração distribuída e a universalização do acesso à energia; o desenvolvimento regional e local, em especial em zonas rurais; e a geração de empregos.

Por fim, novos questionamentos vão surgindo à medida que os estudos e as discussões sobre este tema se aprofundam. Qual será a contribuição dos empreendimentos eólicos para o aquecimento da economia na região em que estão sendo implantados? O aumento de renda para os proprietários que alugam suas terras – na maioria, agricultores ou pecuaristas – poderá contribuir para que eles abandonem essas atividades?

## REFERÊNCIAS

BALANÇO ENERGÉTICO NACIONAL 2012: ano base 2011. Brasília: EPE, 2012. 281 p.

BERGMANN, Ariel; HANLEY, Nick; WRIGHT, Robert. Valuing the attributes of renewable energy investments. *Energy Policy*, [S.l.], v. 34, n. 9, p. 1004-1014, jun. 2006.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA, nº 001 de 23 de janeiro de 1986. In: VERDUM, R.; MEDEIROS, R. (Org). *Relatório de impacto ambiental: legislação, elaboração e resultados*. 5. ed. rev. ampl. Porto Alegre: UFRGS, 2006. Art. 2.

DUTRA, Ricardo Marques. *Proposta de políticas específicas para energia eólica no Brasil após a primeira fase do PROINFA*. 2007. 436 f. Tese (Doutorado)–Programa de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://www.cresesb.cepel.br/publicacoes/download/tese/200704\\_dutra\\_r\\_m\\_dr.pdf](http://www.cresesb.cepel.br/publicacoes/download/tese/200704_dutra_r_m_dr.pdf)>. Acesso em: 7 abr. 2013.

ENERGIA EÓLICA. *Energia eólica no mundo*. Disponível em: <<https://evolucaoenergiaeolica.wordpress.com/energia-eolica-no-mundo/>>. Acesso em: 25 out. 2015.

FERRO, Regina de Fátima Freitas Carvalho. *Potencialidades de desenvolvimento local da comunidade de São Gabriel do Oeste em termos de ocupação*. 2003. 136 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2003.

GREEN jobs: towards decent work in a sustainable, low-carbon world. Washington, DC: UNEP, 2008. Disponível em: <[http://www.unep.org/PDF/UNEPGreenjobs\\_report08.pdf](http://www.unep.org/PDF/UNEPGreenjobs_report08.pdf)>. Acesso em 21 jan. 2016.

LAGE, Elisa Salomão; PROCESSI, Lucas Duarte. Panorama do setor de energia eólica. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 183-206, jun. 2013. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3906.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3906.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2015.

LLERA-SASTRESA, Eva et al. Local impact of renewables on employment: assessment methodology and case study. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, [S.l.], v. 14, n. 2, p. 679-690, Jan. 2010.

MOREIRA, Helena Margarido; GIOMETTI, Analúcia Bueno dos Reis. O Protocolo de Quioto e as possibilidades de inserção do Brasil no mecanismo de desenvolvimento limpo por meio de projetos em energia limpa. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v30n1/01.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

NGUYEN, Khanh Q. Alternatives to grid extension for rural electrification: decentralized renewable energy technologies in Vietnam. *Energy Policy*, [S.l.], v. 35, n. 4, p. 2579-2589, Apr. 2007.

PACCA, Sérgio; SIMAS, Moana. Energia eólica, geração de empregos e desenvolvimento sustentável. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 77, p. 99-115, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142013000100008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000100008)>. Acesso em: 30 out. 2015.

PINTO, Milton de Oliveira. *Fundamentos de energia eólica*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

RODRIGUEZ GONZÁLEZ, Roman. La escala local del desarrollo: definición y aspectos teóricos. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 6-16, nov. 1998.

TENDERO, Suzie. Parques eólicos e impactos socioeconômicos e ambientais na percepção de agricultores em Osório-RS. 2013. 78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)-Faculdade de Ciências Econômicas UFRGS, Porto Alegre, 2013.

Artigo recebido em 15 de março de 2016  
e aprovado em 4 de abril de 2016.





# Turismo e desenvolvimento endógeno: uma análise multivariada da oferta turística do município de Bom Jesus da Lapa, Bahia

*Fred Oliveira Rodrigues\**

*Rondinaldo Silva das Almas\*\**

\* Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).  
fred.oliveira@msn.com

\*\* Doutor em Planejamento Regional pela Universitat de Barcelona (UB) e mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).  
Professor da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).  
rondinaldoalmas@gmail.com

## **Resumo**

Este trabalho buscou analisar a oferta turística de Bom Jesus da Lapa-BA através da percepção do visitante, possibilitando relacionar os resultados com as teorias de desenvolvimento endógeno. O município é destino de milhares de fiéis, que fazem, com suas peregrinações, o chamado turismo religioso. A oferta turística pode ser compreendida como os atrativos naturais/culturais, os serviços turísticos e a infraestrutura de uma localidade. Como forma de investigação, utilizou-se uma técnica de análise multivariada de dados – a análise fatorial –, que possibilitou agrupar as variáveis observáveis em fatores. O trabalho evidencia algumas deficiências em alguns indicadores e se apresenta como fonte de dados para a adoção de políticas públicas que fomentem o desenvolvimento da localidade através do turismo e possibilitem uma melhora no nível de bem-estar do visitante.

**Palavras-chave:** Turismo religioso. Desenvolvimento endógeno. Análise fatorial.

## **Abstract**

*This study aimed to analyze the tourist offer of the city of Bom Jesus da Lapa - BA through the visitor's perception, making it possible to relate the results to the endogenous development theories. The municipality fate of thousands of faithful who make their pilgrimage one form of tourism: religious tourism. The tourism can be understood from the natural/cultural attractions to the tourist services and infrastructure of a city. As a way of research, we used a technique of multivariate data analysis, factor analysis, which allowed group the observable variables in factors. The work shows some deficiencies in some indicators and presents itself as a data source for the adoption of public policies that promote the development of the town through tourism, as well as enabling an improvement in the visitor's welfare level.*

**Keywords:** Religious tourism. Endogenous development. Factor analysis.

## INTRODUÇÃO

O turismo engloba uma gama de inter-relações econômicas e socioculturais. A prática do turismo gera, de um lado, fonte de renda para a localidade receptora e, do outro, experiências prazerosas para os visitantes. Algumas condições básicas devem ser atendidas para que a prática do turismo aconteça de maneira harmoniosa e produtiva. Uma delas é o planejamento, que se configura como fundamental para que o destino ofereça bem-estar aos visitantes e ao mesmo tempo proporcione o desenvolvimento do local.

O local escolhido para a realização da pesquisa foi Bom Jesus da Lapa-BA, situado às margens do Rio São Francisco. Este município se destaca por ser um dos destinos de turismo religioso mais procurados do país. Motivado pela fé, o visitante se desloca até o município para exercer sua religiosidade cristã, pagar promessas, fazer pedidos, apenas conhecer o santuário etc. O viajante é também um consumidor, que exerce papel essencial na dinâmica do comércio local. Através da percepção dos visitantes, o trabalho se propõe a fazer uma análise da oferta turística do município: atrativos turísticos, bens e serviços ligados ao turismo e infraestrutura da localidade receptora.

Para analisar o turismo como fonte de crescimento de uma localidade, utilizaram-se as teorias de desenvolvimento endógeno. Tal conceito é caracterizado pela existência de elementos em determinado território que, se combinados de maneira integrada, organizada e planejada, são capazes de promover o desenvolvimento socioeconômico de uma localidade. Para tanto, os atores locais, que compreendem as universidades, centros de pesquisa, prefeituras, agências de fomento à pesquisa, associações comerciais e industriais, comunidade local, entre outros, são responsáveis por criar condições para um desenvolvimento “de baixo para cima”, que tem por objetivo superar as barreiras impostas pelos desequilíbrios regionais. As teorias de desenvolvimento endógeno são grandes alia-

das do turismo, pois os atores locais são os componentes da oferta turística, que representa desde a hospitalidade da comunidade, passando pela infraestrutura local, até a disponibilidade de bens e serviços turísticos.

Diante dos aspectos evidenciados acima, e na busca pela compreensão da importância do turismo na dinâmica do desenvolvimento econômico, este trabalho tentará responder à seguinte indagação: se o turismo representa uma alternativa para o desenvolvimento endógeno, os atores locais agem de maneira conjunta e articulada para a oferta de produtos turísticos no município de Bom Jesus da Lapa-BA?

Considerando o questionamento acima, o objetivo geral deste trabalho é analisar as principais variáveis que compõe a oferta turística da localidade. Através da percepção do visitante, a pesquisa procura identificar potencialidades e deficiências em alguns componentes da oferta turística e relacioná-las com as teorias de desenvolvimento endógeno. De modo secundário, o estudo busca sugerir ações relevantes para o planejamento do setor em análise e também se apresenta como fonte de dados para a adoção de políticas públicas.

Além desta introdução e das considerações finais, este texto tem outras quatro seções. A próxima é dedicada à apresentação dos aspectos econômicos do turismo, destacando-se também a teoria do desenvolvimento endógeno, que baseará a discussão final. A parte seguinte trata da caracterização do local de estudo: o município de Bom Jesus da Lapa, no estado da Bahia. Em seguida, serão apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa, destacando-se a análise fatorial como técnica adotada para compreender a oferta turística. A seção posterior trará a análise dos resultados.

## ASPECTOS ECONÔMICOS DO TURISMO

A atividade turística possui uma interdependência estrutural com todos os setores econômicos

produtivos. Embora seja incluído no setor terciário, o turismo tem uma correlação muito próxima e uma notável interação com os setores primário e secundário da economia de um país. Além disso, por ser uma atividade que comercializa o patrimônio cultural e natural de uma região, reúne não apenas aspectos econômicos, mas também políticos, sociais, ambientais, culturais etc.

Segundo Lage e Milone (2001), os multiplicadores específicos do turismo permitem quantificar as variações dos níveis de renda, do emprego, do produto e da entrada ou saída de divisas, em decorrência das alterações nos níveis iniciais de gastos com o turismo. Ainda segundo os autores, existem alguns multiplicadores específicos para o turismo, podendo-se elencá-los da seguinte forma: multiplicador da renda (representa as variações da renda interna causadas pela alteração inicial dos gastos turísticos); multiplicador do emprego (simboliza as variações do número de empregos ofertados provocadas pela modificação inicial dos gastos turísticos); multiplicador do produto (demonstra mudanças do produto ocasionadas pela variação inicial no nível de gastos turísticos); multiplicador das importações (indica o valor associado das variações das importações de bens e serviços com os gastos adicionais derivados do turismo); multiplicador das receitas do governo (representa o montante adicional de receita do governo criado por cada unidade extra de gasto turístico).

A determinação desses multiplicadores é de grande importância para o planejamento econômico racional e eficiente do setor turístico, pois permite aos responsáveis mensurar a magnitude dos diferentes impactos determinados pela variação dos níveis de gastos dos indivíduos com os produtos turísticos existentes, principalmente em países em crescimento com potencial no setor.

**Embora seja incluído no setor terciário, o turismo tem uma correlação muito próxima e uma notável interação com os setores primário e secundário da economia de um país**

Os efeitos econômicos do turismo são os mais variados e atingem diversos setores da economia, cumprindo um papel dinamizador no conjunto. Lage e Milone (p. 128, 2001) classificam-nos da seguinte maneira:

- Impactos diretos: representados pelo total de renda criada nos setores turísticos como resultante direta da variação dos gastos com esses produtos.
- Impactos indiretos: representados pelo total de renda criada pelos gastos dos setores de turismo em bens e serviços produzidos e ofertados na economia.
- Impactos induzidos: representados na medida que os níveis de renda aumentam em toda a economia como resultado dos impactos diretos e indiretos das variações dos gastos turísticos, e, ainda, parte da renda adicional é gasta em bens e serviços produzidos internamente.

O turismo aumenta a renda do lugar visitado via entrada de divisas. A localidade anfitriã é definida, de forma geral, como um país, um estado ou uma região, e seu governo deve objetivar a maximização da renda local. Os gastos que os turistas provenientes de outras regiões efetuam representam entrada de recursos na economia dessas áreas. As divisas oriundas do setor turístico são de grande importância para o crescimento econômico dos países em desenvolvimento.

O turismo estimula investimentos e gera empregos. Se, por um lado, a indústria turística necessita de grandes investimentos em super e infraestrutura, por outro, também proporciona emprego para um número considerável de trabalhadores. Existem inúmeras unidades pequenas que prestam uma variedade de serviços utilizados pelos turistas, como bares, restaurantes, farmácias, lojas de artesanato etc. Essas empresas exigem níveis de investimento menores e geram um volume de empregos signifi-

cativo no setor de serviços que atende também ao mercado turístico. Considerando-se as estruturas de locomoção, como a construção de aeroportos e a implantação de outros meios de transporte de massa, bem como as instalações administrativas e de prestação de serviços bancários, necessárias onde há fluxo turístico, tem-se uma oferta significativa de empregos para pessoas de diversas qualificações (LAGE E MILONE, 2001).

### **Desenvolvimento endógeno e aplicações ao turismo**

As atividades ligadas ao turismo representam uma parcela importante da dinâmica econômica de um país, estado ou município e podem dispor de meios para o crescimento e desenvolvimento econômico de pequenas localidades. Tomando como ponto de partida a análise regional, o desenvolvimento endógeno pode ser compreendido como um processo de crescimento da economia que acarreta uma contínua ampliação da capacidade de agregar valor à produção e de atrair excedentes econômicos gerados em outras regiões, fomentando a economia local (AMARAL FILHO, 2001).

Segundo Amaral Filho (2001), as abordagens referentes à concentração e à aglomeração são as mais difundidas nas teorias e nos modelos tradicionais de localização. Em sua maioria de origem germânica, elas dominaram a análise da economia regional por décadas, destacando-se aquelas formuladas por autores como Von Thünen, Alfred Weber, Walter Christaller, August Lösch e Walter Isard. No entanto, as primeiras formulações encontraram limitações na tentativa de explicar o processo de endogenização regional, pois, devido aos procedimentos metodológicos, não conseguiram elucidar a dinâmica da concentração das atividades econômicas em determinado local. Ainda segundo o autor,

**As atividades ligadas ao turismo representam uma parcela importante da dinâmica econômica de um país, estado ou município e podem dispor de meios para o crescimento e desenvolvimento econômico de pequenas localidades**

durante a década de 1950, emergiram novos conceitos e estratégias para o desenvolvimento regional, destacando-se os capitaneadas por François Perroux, Gunnar Myrdal e Albert Hirschman.

Segundo Souza (2009), a teoria de desenvolvimento endógeno é similar à teoria dos polos de crescimento de Perroux, mostrando que a localidade tem dentro de si elementos do seu próprio crescimento. O empreendedorismo é um fator fundamental em pequenas localidades. As iniciativas locais, promovidas por cooperativas, pequenos empresários – incentivados por linhas de créditos a juros baixos –, grandes empresários – detentores de experiência –, e pessoas com conhecimento técnico, agindo conjuntamente, são fontes de prosperidade para a localidade.

Para Oliveira (2008), do ponto de vista regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico implicando uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da potencialidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região.

Um dos pontos principais da teoria do desenvolvimento endógeno consiste no fato de que os sistemas de empresas locais e as relações estabelecidas entre elas formam mecanismos que estimulam os processos de crescimento e mudança estrutural na economia da localidade e/ou região. Pode haver rendimentos crescentes quando as relações e a interação entre empresas viabilizam as economias de escala que se estabelecem em função das forças sinérgicas entre as empresas. Dessa maneira, os sistemas produtivos locais apresentam um elevado potencial para o desenvolvimento endógeno.

O desenvolvimento da localidade está relacionado aos fatores sociais, ambientais e culturais da formação territorial. Esses fatores servem para avaliar a organização dos atores locais, bem como para decidir quais são os primeiros obstáculos que devem ser enfrentados. O sistema local organizado consegue criar um ambiente favorável à geração de economia de escala, conseguindo reduzir os custos de transação, assim como aos rendimentos crescentes e ao crescimento econômico.

Como já explicitado, os fatores sociais são determinantes no processo de mudança estrutural e econômica de uma localidade. Para dar ênfase às relações sociais como desencadeadoras do processo de desenvolvimento, surgiu o conceito de “capital social”, representando a institucionalização das relações sociais, que “[...] representam acúmulos de práticas sociais culturalmente incorporadas na história das relações de grupos ou comunidades” (MORAES, 2003, p. 10). Dessa maneira, a localidade torna-se mais ativa e participativa, quebrando uma barreira entre o Estado e a comunidade e permitindo a interação entre eles na construção de políticas públicas participativas (OLIVEIRA, 2008).

Até aqui, nota-se que os autores ressaltam dois aspectos que são premissas para o sucesso ou fracasso de qualquer proposta que tem por objetivo o desenvolvimento local. O primeiro consiste no fato de que o envolvimento entre os atores locais é o ponto fundamental do processo. O segundo aspecto, e não menos importante, é a organização social e política entre os atores. Analisando-se o desenvolvimento endógeno de forma mais específica – através do turismo –, as premissas citadas acima ficam ainda mais evidentes. Em primeiro lugar, por que os protagonistas são os próprios componentes da oferta turística do local em análise. Ou seja, são micro e médias empresas dos mais variados setores (serviços de alimentação, transporte, meios de hos-

pedagem, entretenimento etc.), que, de forma direta e indireta, com suas atividades turísticas ou não, constituem as engrenagens do produto turístico. Em segundo lugar, a organização dessas empresas, atreladas à iniciativa pública, é de extrema importância, pois a dinâmica do desenvolvimento da economia local ocorre em função do nível de organização, cooperação e colaboração entre os atores locais, refletindo no sucesso ou fracasso da composição do produto turístico (MIELKE; PEREIRA, 2006).

Nesse sentido, Amaral Filho (2001, p. 278) afirma que:

[...] dependendo da situação, o segmento do turismo, por exemplo, pode ser uma das inúmeras opções que se aproximam do paradigma de desenvolvimento endógeno sustentado, na medida em que consegue conjugar vários elementos importantes para o desenvolvimento local ou regional: (i) forças socioeconômicas, institucionais e culturais locais; (ii) grande número de pequenas e de médias empresas locais, ramificadas por diversos setores e subsetores; (iii) indústria limpa; (vi) globalização da economia local por meio do fluxo de valores e de informações nacionais e estrangeiras, sem que essa globalização crie um efeito *trade-off* em relação ao crescimento da economia local, pelo contrário. Por outro lado, esse tipo de atividade tem outra vantagem: a de possibilitar a transformação de “fatores dados” em “fatores dinâmicos”, diminuindo, em muito, os custos de criação e de implantação que envolvem qualquer projeto novo de desenvolvimento.

É importante destacar que o turismo consegue transformar “fatores dados” em “fatores dinâmicos”. Uma localidade que possui um atrativo natural, como uma cachoeira, pode transformá-lo num vetor para a dinâmica da economia local, desencade-

ando a prestação de serviços ligados à visitação à cachoeira, como os especializados para a prática de esportes radicais. Como bem observou Amaral Filho (2001), o setor possui uma vantagem porque elimina custos de criação e implantação de um projeto de desenvolvimento.

O grau de interação e colaboração entre os vários elementos/atores da oferta turística “[...] refletirá na imagem de um destino turístico, sendo que isso se dará em função da unidade corporativa da qualidade dos bens e serviços prestados” (MIELKE; PEREIRA, 2006, p. 13).

As ideias apresentadas até aqui evidenciam que a teoria do desenvolvimento endógeno pode ser compreendida pela expansão do sistema produtivo diante do potencial de desenvolvimento da localidade, mediante investimentos das iniciativas pública e privada e com a participação efetiva da comunidade local nas decisões de planejamento. A teoria do desenvolvimento endógeno emerge como grande aliada no fomento de economias locais, principalmente aquelas que já possuem setores com potencial.

## ASPECTOS GERAIS DO MUNICÍPIO DE BOM JESUS DA LAPA

A capital baiana da fé, como é conhecido o município de Bom Jesus da Lapa, está situada na região oeste do estado. A cidade é banhada pelo Rio São Francisco e, de acordo com o Censo 2010 do IBGE, possuía 63.480 habitantes naquele ano. A economia baseia-se no comércio local, na pesca, na agricultura e, principalmente, no turismo (IBGE, 2010).

Atualmente, a cidade possui uma das maiores festas de cunho religioso católico do Brasil. O santuário organiza duas grandes festas ao longo do ano: a primeira é a do Senhor Bom Jesus da Lapa, padroeiro da cidade, que se realiza de 28 de julho a 6 de agosto de cada ano; a outra é a de Nossa Senhora da Soledade, que acontece do dia 6 ao dia 15 de setembro. Além disso, também ocorre uma série de outras pequenas romarias anuais.

De acordo com Andrade (1998), entre os principais atrativos naturais e culturais da cidade, destacam-se:

- Gruta Senhor da Lapa – possui iluminação artificial, altares e pisos de mármore e granito, que contrastam com os traços da gruta ainda preservados. Tem 50 metros de comprimento, 15 metros de largura e 7 metros de altura. Na entrada, a estátua do monge, esculpida em bronze, aponta para o céu a imagem do crucificado e aperta ao peito uma imagem de Nossa Senhora da Soledade. Do lado esquerdo de quem entra, uma estalagmite foi aproveitada como pia batismal. Atrás dela, encontra-se a “cova da serpente”, que é afastada na hora do batismo, pois representa o demônio. Há também na entrada duas pedras que servem de sino quando há celebrações eucarísticas.
- Gruta Nossa Senhora da Soledade – antigamente a sua entrada se dava pelo lado do rio, mas, para facilitar, foi feito um corredor com 20 metros de comprimento. No altar, encontra-se a imagem de Nossa Senhora da Soledade. Do lado esquerdo, quatro esculturas em bronze representando os quatro evangelistas, e, do lado direito, três janelas que se abrem para o Rio São Francisco.
- Gruta de Santa Luzia – foi aberta em 1965. A imagem da Nossa Senhora de Santa Luzia fica sobre uma estalagmite, a 10 metros de altura. Na gruta existe uma fonte da qual é extraída uma água dita milagrosa, que, segundo fiéis, cura olhos doentes.
- Morro de Bom Jesus da Lapa – com uma altura de 90 metros, engloba seis grutas, algumas interligadas por meio de passagens abertas ao longo dos anos. Entretanto, ainda existem estruturas rochosas intocáveis, como a Gruta de Belém, onde estão as misteriosas marcas de mãos e pés galgando o morro.

Em Bom Jesus da Lapa, as romarias dão lugar a uma enorme variedade de formas de expressão popular, que vão desde a entrega de “milagres” até a maneira de se vestir, de se comportar, as conversas com os santos, a música vocal e instrumental, enfim, um universo simbólico atrelado à crença católica, um exemplo de misticismo e fé cristã.

O turista religioso, em Bom Jesus da Lapa, é conhecido como romeiro e possui um perfil bem peculiar. Steil (1996) afirma:

O perfil dos romeiros é muito evidenciado pela sua simplicidade, estes peregrinam em busca do conforto da fé para superar um obstáculo considerado intransponível pela razão. O grande fluxo de romeiros pertencente às classes populares, muitas ligadas a atividades do campo, construção civil, pequenos comerciantes, professores, motoristas, donas de casa, benzedeadas, pais-de-santo, além de um número expressivo de aposentados.

O turismo religioso movimentava e aquece a economia da cidade de Bom Jesus da Lapa. Os romeiros são os principais agentes do fomento da dinâmica do comércio local, apesar de não possuírem alto poder aquisitivo. O grande fluxo de romeiros acaba por favorecer as empresas e os indivíduos que atuam de forma direta e indireta no setor.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

### Fonte e coleta de dados

Para avaliar a oferta turística do município, foram obtidos dados primários através da aplicação de questionários a uma amostra de 243 visitantes, determinada por meio não probabilístico, pela técnica da exaustão, pois se trata de uma população infinita. Dessa maneira, foi aplicado o maior

número de questionários possíveis (243) durante o período de 12 a 15 de setembro, que representa os dias de pico da Romaria de Nossa Senhora da Soledade. Os visitantes foram abordados nas ruas, praças centrais, portas de hotéis e nas imediações da Gruta do Bom Jesus.

Para definir as variáveis, foram utilizados como parâmetro trabalhos que abordaram o mesmo tema, como Cerqueira (2002), Cerqueira e Freire (2008) e Borges *et al.* (2012). Algumas adaptações foram feitas, conforme a localidade estudada. Foram considerados 25 indicadores para medir o nível de satisfação dos visitantes em relação à oferta turística no município. Os indicadores foram definidos da seguinte maneira: V01 – Programação religiosa: foram considerados todos os itens referentes aos eventos, tais como os horários das missas, da procissão e de visitação ao santuário; V02 – Organização: organização do evento religioso; V03 – Patrimônio histórico/cultural: percepção com relação ao santuário e aos demais elementos culturais do local; V04 – Manifestações populares: diversidade das manifestações populares, tais como demonstrações de fé e devoção; V05 – Hospitalidade da população: forma como os habitantes locais recebem e tratam os visitantes; V06 – Decoração: aspectos estéticos da cidade durante o período de visitação; V07 – Informações turísticas: qualidade e precisão nas informações prestadas sobre a localidade; V08 – Guias de turismo: capacidade e habilidade de orientar os visitantes sobre os atrativos e outras informações sobre a localidade; V09 – Agências de viagem/excursão: transporte intermunicipal ou interestadual para os visitantes (este item é importante porque as agências também negociam com empresas da cidade, como as de hospedagem); V10 – Meios de hospedagem: qualidade dos serviços de hospedagem; V11 – Bares e restaurantes: qualidade dos serviços de alimentação; V12 – Comércio de artigos religiosos: percepção

ção com relação à qualidade e preços dos artigos religiosos; V13 – Preços em geral: avaliação geral sobre os preços dos mais variados produtos ligados ao turismo; V14 – Diversões noturnas: disponibilidade, diversidade e qualidade das diversões noturnas oferecidas na localidade; V15 – Meios de comunicação: qualidade dos serviços de correio, telefonia pública e móvel e internet; V16 – Serviços médicos: qualidade e disponibilidade de serviços médicos; V17 – Sinalização urbana/turística: qualidade da sinalização entre os percursos da localidade; V18 – Serviço de táxi: disponibilidade e qualidade do serviço de táxi; V19 – Transporte urbano: qualidade e disponibilidade de transporte, exceto serviços de táxi; V20 – Terminal rodoviário: qualidade da estrutura física e de acomodação do terminal rodoviário municipal; V21 – Estacionamentos: disponibilidade e qualidade dos estacionamentos; V22 – Segurança pública: capacidade e qualidade da segurança pública oferecida aos visitantes na localidade; V23 – Limpeza pública: condições do serviço de coleta de lixo; V24 – Iluminação pública: qualidade da iluminação pública municipal; V25 – Sanitários públicos: disponibilidade e qualidade dos serviços de higiene prestados pela localidade.

Para avaliar a percepção dos visitantes com relação a cada variável acima, foi utilizada, preliminarmente, uma escala nominal da seguinte forma: N – não sabe responder ou desconhece; P – péssimo; R – ruim; RE – regular; B – Bom; e O – ótimo. Posteriormente, usou-se uma escala Likert de 5 pontos, em que 1 representa insatisfação total com relação a determinado item, e 5, satisfação plena. Essa escala psicométrica foi criada pelo professor de psicologia e sociologia Rensis Likert, sendo amplamente utilizada em pesquisas (MATTHIESEN, 2011). Dessa maneira, é possível transformar uma escala nominal em numérica. Para uma escala de 5 pontos, foram atribuídos os seguintes valores: péssimo recebe valor 0; ruim, valor 0,25; regular, 0,50; bom, 0,75; e ótimo, valor 1.

**O objetivo da AF é identificar a estrutura de relações entre as variáveis e reduzir essas variáveis em agrupamentos**

Segundo Matthiensen (2011), quando mais de 10% dos itens não são avaliados em determinada variável, pode-se adotar os seguintes critérios metodológicos: substituir as respostas em branco pelo valor zero, ignorar todas as demais repostas do entrevistado, eliminando-o da pesquisa, ou então substituir os dados ausentes pela média dos valores respondidos na variável. Nesta pesquisa, adotou-se o critério da substituição pela média, pois ignorar alguns questionários reduziria de maneira substancial o tamanho da amostra.

**A técnica da análise fatorial (AF)**

A pesquisa utilizou a análise fatorial (AF), uma técnica multivariada que consiste em analisar a estrutura das correlações entre um número de variáveis explicáveis em termos de dimensões latentes comuns denominadas fatores. Todas as variáveis são consideradas de maneira simultânea. O objetivo da AF é identificar a estrutura de relações entre as variáveis e reduzir essas variáveis em agrupamentos.

A AF pressupõe que altas correlações entre as variáveis geram agrupamentos que configuram os fatores. Considerando a existência do fator, já se pode ter uma explicação sobre as correlações entre as variáveis contidas nesse fator. A questão central da AF consiste em tentar descrever um conjunto de variáveis originais através da redução da sua dimensão, ou seja, trata-se de reduzir uma quantidade significativa de variáveis em uma quantidade menor de fatores.

A técnica em questão ainda permite, através da criação de fatores, elucidar variáveis não observáveis, dando suporte para uma análise teórica, já que o objetivo da AF é identificar fatores não diretamente observáveis, a partir da correlação entre um conjunto de variáveis, estas sim observáveis e passíveis de medição. Matematicamente, pode-se



dizer que a AF avalia a possibilidade de agrupar  $i$  variáveis ( $X_1, X_2, X_3, \dots, X_i$ ) em um número menor de  $j$  fatores ( $F_1, F_2, F_3, \dots, F_j$ ). O modelo da AF supõe que a variável  $X_i$  é linearmente dependente de poucas variáveis aleatórias não observadas  $F_1, F_2, F_3, \dots, F_j$  ( $j < i$ ) e  $i$  fontes adicionais de variação  $e_1, e_2, e_3, \dots, e_i$ , um erro que representa a parcela da variação da variável  $i$  que é exclusiva dela e não pode ser explicada por um fator nem por outra variável do conjunto analisado. O fator representa a parcela da variação total dos dados que pode ser explicada de forma conjunta para todas as variáveis que o compõe. As variações podem ser explicadas através de um conjunto de fatores da seguinte maneira:

$$X_i = \alpha_{i1}F_1 + \alpha_{i2}F_2 + \alpha_{i3}F_3 \dots + \alpha_{ij}F_j + e_i$$

Onde  $X_i$  é a  $i$ -ésima variável;  $\alpha_{i1}, \alpha_{i2}, \alpha_{i3} \dots \alpha_{ij}$  são as cargas fatoriais para a  $i$ -ésima variável; e  $F_1, F_2, F_3, \dots, F_j$  são os fatores não correlacionados com  $j$  menor que  $i$ . As cargas fatoriais são as correlações entre as variáveis originais e as variáveis não observáveis (fatores), um dos pontos fundamentais da AF, pois quanto maior a carga fatorial, maior será a correlação em determinado fator.

Os fatores, por sua vez, poderiam ser estimados por uma combinação linear de variáveis originais da seguinte forma:

$$F_j = \omega_{j1}X_1 + \omega_{j2}X_2 + \omega_{j3}X_3 + \omega_{ji}X_i$$

Onde  $F_j$  são os fatores comuns não relacionados;  $\omega_{ji}$  são os coeficientes dos escores fatoriais; e  $X_i$  são as variáveis originais envolvidas no estudo. Em muitas aplicações, principalmente quando a AF é preliminar a algum outro tipo de análise multivariada, ou quando o seu uso principal é para construção de índices, é conveniente, além de estimar os parâmetros do modelo fatorial, procurar descrever os fatores em termos das variáveis observadas. Para isto, estimam-se os valores de cada fator para cada indivíduo. Estes valores são denominados escores fatoriais ( $\omega_{ji}$ ).

A AF se desdobra em duas modalidades: a análise fatorial exploratória (AFE) e a análise fatorial confirmatória (AFC). Dentre as duas, a mais utilizada é a AFE, pois o pesquisador não precisa ter um conhecimento prévio de como as variáveis se relacionam entre si. Ele pode fazer suas interpretações a partir dos resultados gerados após a AF e entender a estrutura de relacionamento entre as variáveis. Por sua vez, a AFC exige do pesquisador algumas hipóteses acerca da estrutura das variáveis e da forma como elas se relacionam entre si. Os resultados obtidos apenas vão verificar se a teoria que sustenta a hipótese se confirma ou não.

A partir de Corrar *et al.* (2012), seguem alguns conceitos-chave para uma melhor compreensão da AF:

- Análise de componentes principais (ACP): é um método pelo qual se procura uma combinação linear entre as variáveis, de forma que o máximo da variância seja explicada. O procedimento resulta nos fatores ortogonais, ou seja, não correlacionados entre si.
- Rotação varimax: é um tipo de rotação ortogonal, sendo o mais utilizado. Tem como característica o fato de minimizar a ocorrência de uma variável possuir altas cargas fatoriais para diferentes fatores, permitindo que seja facilmente identificada com um único fator.
- Teste de esfericidade Bartlett: testa a hipótese de que a matriz de correlação da amostra é uma matriz identidade, ou seja, não existe correlação entre as variáveis. O valor máximo de significância do teste é 0,05.
- Medida Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) de adequação de amostragem: indicador usado para medir se a aplicação do método de AF é aceitável. Valores próximos a 1 indicam que AF é perfeitamente aplicável ao tratamento de dados; valores abaixo de 0,5 indicam uma inadequação do método. Valores entre 0,9 e 1 indicam uma adequação muito boa; entre 0,8 e 0,9, boa; entre 0,7 e 0,8, média; entre 0,6 e 0,7, razoável; entre 0,5 e 0,6, má.

- Matriz de correlação: o triângulo inferior da matriz exibe as correlações simples,  $r$ , entre todos os pares possíveis de variáveis incluídas na análise. Os elementos da diagonal, que são todos iguais a 1, em geral são omitidos.
- Comunalidades: representam o percentual de explicação que uma variável obteve pela AF, ou seja, quantos fatores juntos são capazes de explicar uma variável. Quanto mais próximo de 1 estiverem as comunalidades, maior é o poder de explicação dos fatores.
- Autovalor: representa a variância total explicada por cada fator.
- Matriz principal: contém as cargas fatoriais de todos as variáveis em todos os fatores extraídos.
- Escores fatoriais: escores compostos estimados para cada entrevistado nos fatores derivados.
- Porcentagem da variância: porcentagem da variância explicada por cada fator.
- Resíduos: diferenças entre as correlações observadas, dadas na matriz de correlação de entrada (input), e as correlações reproduzidas, conforme estimadas pela matriz de fatores.
- Gráfico de sedimentação (*scree plot*): gráfico dos autovalores versus número de fatores por ordem de extração.

Alguns trabalhos já realizados utilizaram a análise fatorial com o objetivo de avaliar o turismo em alguns municípios, podendo-se destacar:

- Cerqueira (2002) utilizou a técnica da análise fatorial para avaliar a estrutura turística do município de Ilhéus-BA.
- Cerqueira e Freire (2008) avaliaram os determinantes da oferta turística no município de Itacaré-BA através da técnica da análise fatorial.
- Borges *et al.* (2012) utilizaram a técnica da análise fatorial para estimar os determinantes da oferta turística na Baía de Camaamu-BA, como fonte de planejamento do turismo e desenvolvimento local.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

### Testes de adequação

As etapas foram realizadas através do programa IBM SPSS Statistics 21. Antes de proceder à extração dos fatores através da análise fatorial, é necessário verificar a consistência interna dos dados. Para tanto, utilizou-se o coeficiente alpha de Cronbach, que mede o grau de confiabilidade da escala utilizada. O coeficiente apresentou um valor de 0,892 e, conforme se observa pelas informações contidas na Tabela 1, apresenta uma boa consistência interna dos dados, viabilizando as próximas etapas.

Em seguida, realizou-se o teste KMO (Tabela 2) e o teste de esferecidade de Bartlett. O teste KMO apresentou um valor de 0,774, e o teste de esferecidade de Bartlett, 2.688,755, com probabilidade de significância de 0,00%. Esses dados permitem rejeitar a hipótese nula – que a matriz de correlações seja uma matriz identidade –, ou seja, exclui-se a hipótese de que as variáveis não são correlacionadas. Diante disso, conclui-se que a análise fatorial é perfeitamente aplicável.

**Tabela 1**  
Nível de confiabilidade do alfa de Cronbach

Valor do alfa	Nível de confiabilidade
Maior que 0,9	Excelente
0,8 – 0,9	Boa
0,7 – 0,8	Aceitável
0,6 – 0,7	Questionável
0,5 – 0,6	Ruim
Menor que 0,5	Inaceitável

Fonte: Gliem, JA e Gliem, (2003).

**Tabela 2**  
Teste de KMO e Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,774
Teste de esferecidade de Bartlett	Qui-quadrado aprox.	2688,755
	df	300
	Sig.	,000

Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da pesquisa.

O passo seguinte consistiu em verificar as comunalidades entre as variáveis observáveis. Como segue na Tabela 3, todos os valores apresentados estão acima de 0,5. É mais um indicativo da viabilidade da AF. Ressalta-se que, quanto maior a comunalidade, maior será o poder de explicação da variável através do fator.

<b>Tabela 3 Comunalidades</b>		
	<b>Inicial</b>	<b>Extração</b>
VAR00001	1,000	0,760
VAR00002	1,000	0,719
VAR00003	1,000	0,677
VAR00004	1,000	0,554
VAR00005	1,000	0,678
VAR00006	1,000	0,261
VAR00007	1,000	0,772
VAR00008	1,000	0,775
VAR00009	1,000	0,681
VAR00010	1,000	0,697
VAR00011	1,000	0,671
VAR00012	1,000	0,871
VAR00013	1,000	0,627
VAR00014	1,000	0,646
VAR00015	1,000	0,724
VAR00016	1,000	0,648
VAR00017	1,000	0,690
VAR00018	1,000	0,640
VAR00019	1,000	0,671
VAR00020	1,000	0,761
VAR00021	1,000	0,663
VAR00022	1,000	0,605
VAR00023	1,000	0,630
VAR00024	1,000	0,795
VAR00025	1,000	0,648

Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da pesquisa.

### Extração de fatores

Para extração dos fatores, foi utilizada a análise de componentes principais (ACP). Com base nos dados da Tabela 4, percebe-se que foram extraídos oito fatores que, juntos, explicam 69,3% da variância.

A Tabela 5 apresenta as cargas fatoriais após a solução rotacionada pelo método Varimax. É possível observar as cargas fatoriais de todas as variáveis em todos os fatores extraídos. Como já visto, quanto maior a carga fatorial, maior será a correlação de uma variável em determinado fator.

### Análise e interpretação dos fatores

Para auxiliar na interpretação dos resultados, a Tabela 6 representa as estatísticas descritivas da pesquisa. Após o tratamento dos dados, apresentaram-se, no Quadro 1, as variáveis agrupadas em seus respectivos fatores, que, por sua vez, foram nomeados com os seus respectivos indicadores.

O Fator 1 é o que melhor explica a variância dos dados, com 29,52%. É composto por seis variáveis: V01 – Programação religiosa, V02 – Organização, V05 – Hospitalidade, V22 – Segurança pública, V23 – Limpeza pública, e V24 – Iluminação pública. A correlação entre essas variáveis é explicada pelo acolhimento da população local e pelos serviços públicos básicos. É importante salientar que essas variáveis, em seu conjunto, possuíram uma avaliação positiva na percepção do visitante. Dentre as variáveis, o destaque está na hospitalidade da população, que, segundo as estatísticas descritivas, obteve uma avaliação positiva da ordem de 86,83%, sendo um indicador extremamente relevante para uma cidade turística. Outro indicador que se demonstrou importante foi a limpeza pública, que obteve uma avaliação positiva de 78,19%. Alguns visitantes elogiaram a limpeza, relatando que, durante todo o tempo de visita, perceberam a atuação contínua de garis e carros de coleta de lixo, inclusive no período noturno. O fator foi denominado como Infraestrutura básica e receptividade, pois representa o conjunto de variáveis responsáveis pelo acolhimento dos visitantes.

O Fator 2 foi responsável por explicar 7,46% da variância das informações obtidas. Assim como o primeiro fator, foi representado por seis variáveis: V06 – Decoração, V16 – Serviços médicos, V18 –

TURISMO E DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO: UMA ANÁLISE MULTIVARIADA DA  
OFERTA TURÍSTICA DO MUNICÍPIO DE BOM JESUS DA LAPA, BAHIA

**Tabela 4**  
**Percentual da variância explicada**

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado			Somadas rotativas de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	7,380	29,521	29,521	7,380	29,521	29,521	3,383	13,531	13,531
2	1,865	7,460	36,981	1,865	7,460	36,981	3,054	12,216	25,747
3	1,705	6,820	43,801	1,705	6,820	43,801	2,714	10,854	36,601
4	1,651	6,602	50,403	1,651	6,602	50,403	1,926	7,704	44,305
5	1,337	5,349	55,752	1,337	5,349	55,752	1,850	7,399	51,704
6	1,280	5,121	60,873	1,280	5,121	60,873	1,528	6,112	57,816
7	1,095	4,378	65,251	1,095	4,378	65,251	1,505	6,019	63,835
8	1,014	4,058	69,309	1,014	4,058	69,309	1,368	5,474	69,309
9	,909	3,637	72,946						
10	,805	3,220	76,166						
11	,744	2,976	79,141						
12	,640	2,562	81,703						
13	,601	2,406	84,109						
14	,564	2,257	86,365						
15	,508	2,030	88,396						
16	,449	1,795	90,191						
17	,391	1,563	91,754						
18	,381	1,522	93,276						
19	,350	1,399	94,675						
20	,310	1,239	95,914						
21	,283	1,130	97,044						
22	,239	,958	98,002						
23	,202	,807	98,809						
24	,154	,618	99,427						
25	,143	,573	100,000						

Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da pesquisa.

Serviço de táxi, V19 – Transporte urbano, V20 – Terminal rodoviário, e V25 – Sanitários públicos. As correlações entre as variáveis foram estabelecidas de maneira diferente das pertencentes aos outros fatores, pois, em seu conjunto, essas variáveis representam um número significativo de casos que as pessoas desconheciam ou não sabiam responder ao item proposto. As variáveis serviços de táxi e transporte público representaram 79,84% e 77,77%, respectivamente dos entrevistados que deixaram em branco. Dentre os que responderam, um número significativo de pessoas reclamou do transporte, principalmente para locais mais distantes do santuário, já que a grande maioria se hospeda próximo a este, o que também justifica

o grande número de respostas em branco. A variável serviços médicos também obteve um índice elevado de respostas em branco, representando um total de 60,08% dos entrevistados. Porém, entre os que avaliaram, o item obteve uma qualificação positiva. O fato de o terminal rodoviário possuir um índice elevado de abstenção (68,77%) é explicado porque a maioria dos visitantes não utiliza linhas comerciais intermunicipais/interestaduais. O deslocamento é realizado através de agências de viagem. Porém, entre os que avaliaram o item, ressaltaram a precária estrutura do terminal rodoviário, qualificando-o negativamente. Com relação aos sanitários públicos e à decoração, os entrevistados consideraram regular. O fator foi denominado

**Tabela 5**  
**Matriz de componente rotativa**

	Componente							
	1	2	3	4	5	6	7	8
VAR00002	,708	,149	,186	,078	,102	,342	,007	-,167
VAR00001	,691	,009	,422	,136	-,190	-,078	-,055	-,201
VAR00024	,690	,214	-,071	,085	,078	,027	,488	,125
VAR00022	,600	,248	,098	,128	,245	,225	,179	,123
VAR00023	,591	,326	,007	,034	,105	,102	,006	,389
VAR00005	,559	,248	,448	-,199	,145	,151	-,138	,032
VAR00018	,206	,715	-,144	,114	,209	,060	,032	,064
VAR00019	,278	,706	,058	,214	,038	,196	-,073	,031
VAR00016	,106	,636	,237	,222	-,105	,262	,050	-,212
VAR00020	,053	,588	,336	-,329	,254	-,226	,158	,224
VAR00006	,327	,480	,318	,201	-,143	,140	,109	-,301
VAR00025	,012	,456	,275	,223	,272	,066	,244	-,421
VAR00004	,028	,084	,694	,361	-,008	-,098	-,011	,161
VAR00011	,055	-,018	,668	,028	,138	,272	,341	-,106
VAR00014	,309	,046	,663	,105	,203	,151	-,019	,182
VAR00003	,383	,348	,569	,181	-,076	-,190	,107	-,003
VAR00007	,028	,102	,191	,824	,068	,139	,143	-,037
VAR00008	,187	,288	,158	,780	,138	-,062	-,010	,034
VAR00015	-,028	-,078	-,028	,034	,791	,242	,062	-,165
VAR00021	,207	,304	,204	,111	,654	-,070	-,053	,196
VAR00017	,442	,173	,237	,214	,503	-,077	,286	-,147
VAR00010	,164	,151	,039	,052	,223	,769	,006	,053
VAR00009	,329	,425	,106	,022	-,195	,546	,071	,199
VAR00012	,095	,030	,119	,080	,048	,014	,900	,166
VAR00013	,006	-,015	,193	,034	-,063	,105	,232	,721

Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da pesquisa.

de Infraestrutura de transporte, sanitária, médica e aspectos visuais.

O Fator 3 conseguiu explicar 6,82% da variância e incorporou quatro variáveis: V03 – Patrimônio histórico/cultural, V04 – Manifestações populares, V11 – Bares e restaurantes, e V14 – Diversões noturnas. O fator foi responsável por explicar a diversidade cultural da cidade. O santuário foi um item com avaliação extremamente positiva. As demonstrações de fé através das manifestações populares foram algo bastante destacado entre os entrevistados. Os bares e restaurantes exibiram um traço bem interessante, pois não se apresentaram somente como serviços de alimentação, mostrando aspectos culturais relevantes, como o fato de oferecer

peixe pescado no Rio São Francisco e promover o encontro dos romeiros dos mais diversos locais do estado e do país. É bastante comum encontrar romeiros em bares, com seus violões, cantando músicas que enaltecem a fé dos peregrinos. Dessa maneira, o fator foi chamado de Aspectos culturais e culinária local.

O Fator 4 foi responsável por explicar 6,60% da variância e representou duas variáveis: V07 – Informações turísticas e V08 – Guias de turismo. O fator é responsável por explicar a existência e a qualidade das informações prestadas. As duas variáveis receberam uma qualificação positiva. É importante destacar que as informações prestadas aos visitantes são de extrema relevância para qualquer cidade turística.

**Tabela 6**  
Estatísticas descritivas da pesquisa (em %)

Variáveis	Não Sabe	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Ótimo
V01 - Programação religiosa	1,23	0	2,06	7,82	37,86	51,03
V02 – Organização	1,23	3,30	5,35	12,34	51,03	26,75
V03 - Patrimônio histórico/Cultural	0	2,47	0	6,17	34,16	57,20
V04 - Manifestações populares	11,52	1,23	1,23	8,64	49,79	27,57
V05 - Hospitalidade da população	0	0	5,35	6,58	43,21	43,62
V06 – Decoração	29,63	7,82	7,00	36,33	10,41	8,82
V07 - Informações Turísticas	37,86	8,64	11,11	7,00	25,51	9,88
V08 - Guias de turismo	43,62	9,47	5,35	7,00	20,16	12,76
V09 - Agências de viagem/Excursão	35,80	2,47	3,30	7,00	41,15	10,29
V10 - Meios de hospedagem	0	5,35	4,12	15,64	50,68	24,28
V11 - Bares e restaurantes	7,00	0,82	4,53	15,23	55,55	16,87
V12 - Comércio de artigos religiosos	4,94	3,00	0	8,23	55,55	30,04
V13 - Preços em geral	3,30	2,88	2,88	31,69	41,15	18,11
V14 - Diversões noturnas	22,22	4,53	6,58	12,76	42,39	11,52
V15 - Meios de comunicação	13,99	13,58	20,99	26,38	24,28	0,82
V16 - Serviços médicos	60,08	2,70	3,12	5,00	20,11	9,00
V17 - Sinalização Urbana/Turística	9,47	16,58	16,58	21,40	25,5	10,47
V18 – Táxis	79,84	6,58	5,35	3,30	3,30	1,65
V19 - Transporte urbano	77,77	4,94	8,23	4,94	2,47	0,41
V20 - Terminal rodoviário	68,77	15,70	10,17	2,47	2,88	0
V21 – Estacionamentos	25,5	18,93	14,40	10,29	28,40	2,47
V22 - Segurança pública	0	2,47	4,12	18,11	54,73	20,58
V23 - Limpeza pública	0	0,41	2,47	18,52	42,39	35,80
V24 - Iluminação pública	1,23	1,23	6,58	14,40	58,02	18,52
V25 - Sanitários públicos	41,98	5,41	9,93	26,76	12,22	3,70

Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da pesquisa.

Guias de turismo e informações gerais acerca do município e dos seus atrativos são itens prioritários na recepção dos visitantes. O fator foi denominado de Capacidade de prestar informações aos visitantes.

O Fator 5 foi responsável por explicar 5,35% da variância e incorporou três variáveis: V15 – Meios de comunicação, V17 – Sinalização urbana/turística, e V21 – Estacionamentos. A correlação entre essas variáveis pode ser observada através de uma distribuição equitativa na escala de respostas de cada variável. No caso dos meios de comunicação, a avaliação foi equilibrada porque algumas operadoras de telefonia móvel na cidade funcionavam normalmente durante o período da pesquisa, porém outras tinham sinal instável. Apesar de a variável abarcar outros meios de comunicação, a telefonia móvel foi a mais citada entre os entrevistados. Com relação à

sinalização urbana/turística e aos estacionamentos, a avaliação também foi equilibrada devido ao fato de que alguns visitantes se deslocaram usando os serviços de agências de viagem, que não tiveram problemas porque a localidade tem um estacionamento próprio para ônibus e pelo fato de se hospedarem próximo ao santuário. Além disso, a maioria dos turistas já visitou a localidade mais de uma vez. Por sua vez, quem se deslocou através de carro próprio teve problemas para encontrar estacionamento próximo ao santuário. A maioria desses visitantes se hospedou em locais mais distantes. Dessa maneira, o fator foi chamado de Serviços que facilitam a comunicação e o deslocamento na localidade.

O Fator 6 conseguiu explicar 5,12% da variância dos dados e representou duas variáveis observáveis: V09 – Agências de viagem e V10 – Meios de

<b>Fator 01</b>	<b>Infraestrutura básica e receptividade</b>
V01	Programação religiosa
V02	Organização
V05	Hospitalidade
V22	Segurança pública
V23	Limpeza pública
V24	Iluminação pública
<b>Fator 02</b>	<b>Infraestrutura de transporte, sanitária, médica e aspectos visuais</b>
V06	Decoração
V16	Serviços médicos
V18	Serviço de táxi
V19	Transporte urbano
V20	Terminal Rodoviário
V25	Sanitários Públicos
<b>Fator 03</b>	<b>Aspectos culturais e culinária local</b>
V03	Patrimônio histórico/cultural
V04	Manifestações populares
V11	Bares e restaurantes
V14	Diversões noturnas
<b>Fator 04</b>	<b>Capacidade de prestar informações aos visitantes</b>
V07	Informações turísticas
V08	Guias de turismo
<b>Fator 05</b>	<b>Serviços que facilitam a comunicação e o deslocamento na localidade</b>
V15	Meios de comunicação
V17	Sinalização urbana/turística
V21	Estacionamentos
<b>Fator 06</b>	<b>Qualidade das agências de viagem e dos meios de hospedagem</b>
V09	Agências de viagem
V10	Meios de hospedagem
<b>Fator 07</b>	<b>Oferta de artigos religiosos</b>
V12	Comércio de artigos religiosos
<b>Fator 08</b>	<b>Nível geral de preços</b>
V13	Preços em geral
<b>Quadro 1</b>	
<b>Oferta turística de Bom Jesus da Lapa (BA)</b>	

Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da pesquisa.

hospedagem. O fator confirmou algo definido durante a escolha das variáveis: os meios de hospedagem possuíam relação direta com as agências de viagem. O fato consiste em que as agências de viagem negociam diretamente com os hotéis e pousadas e assim fecham pacotes para seus clientes. A avaliação da qualidade do meio de hospedagem tem relação direta com a agência de viagem e vice-versa. No geral, as duas variáveis apresentaram uma avaliação positiva. O fator foi chamado de Qualidade das agências de viagem e dos meios de hospedagem.

Os fatores 7 e 8 foram responsáveis por explicar 4,38% e 4,06% do total da variância, respectivamente. Cada fator abrigou apenas uma variável: o sétimo fator representa a variável V12 – Comércio de artigos religiosos, e o oitavo fator, a variável V13 – Preços em geral. O comércio de artigos religiosos demonstrou certa independência com relação às outras variáveis. Por sua vez, os preços em geral acabaram por se firmar como uma variável genérica, resultando na imprecisão das respostas dos entrevistados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O turismo demonstrou ser um importante segmento para a dinâmica econômica de uma localidade. As teorias de desenvolvimento endógeno apresentaram-se como fortes aliadas do desenvolvimento local através do turismo, pois a oferta turística está em função não apenas dos atores locais, mas também da maneira como atuam conjuntamente, levando em consideração valores intangíveis: cultura local e identidade territorial. Através da percepção dos visitantes de Bom Jesus da Lapa, foi possível compreender as principais variáveis que compõem a oferta turística do município. Para o tratamento dos dados foi utilizada a técnica da análise fatorial, permitindo, através das correlações, reduzir a dimensão das variáveis através da extração dos fatores.

Com o auxílio da análise fatorial, constatou-se que há uma falta de sinergia entre as iniciativas pública e privada. Apesar das variáveis que representam infraestrutura básica (segurança pública, limpeza pública e iluminação pública) terem obtido uma avaliação positiva, os serviços de transporte e o terminal rodoviário tiveram muitas abstenções durante a avaliação. Surgiram algumas reclamações dos entrevistados que se utilizaram destes serviços ou sentiram a necessidade de utilizá-los, principalmente o terminal rodoviário, que foi caracterizado como precário por muitos visitantes. As deficiências destas variáveis trazem implicações negativas para empresas da cidade, principalmente para aquelas que se localizam distantes do santuário. O aeroporto da cidade tem funcionamento bastante instável e é pouco utilizado pelos visitantes. Por esse motivo, não foi incorporado ao conjunto de variáveis, mas se ressalta que é de suma importância desenvolver ações para a melhoria dos meios de acesso à localidade.

Como foi destacado por Souza (2009), a prefeitura é um dos agentes locais responsáveis por promover ações integradas de planejamento. Para Amaral Filho (2001), a implantação ou o desenvolvimento de projetos econômicos de caráter estruturante, que envolvam uma cadeia de atividades inter-

ligadas, é um dos alicerces para o desenvolvimento local. Desta maneira, após a análise da Lei nº 438, de 30 de dezembro de 2013, que institui o Plano Plurianual da Administração Pública Municipal (PPA) para o período 2014/2017 em Bom Jesus da Lapa, constatou-se a inexistência de ações que visam ao planejamento do setor turístico no município.

Outro aspecto relevante é a inexistência de um inventário da oferta turística. Relacionar os agregados do turismo é fundamental para o planejamento. É preciso tomar conhecimento de todos os atrativos, equipamentos, serviços turísticos e infraestrutura de apoio. Dessa forma, fica mais fácil diagnosticar tanto as deficiências quanto as potencialidades para que ações sejam desenvolvidas para o fomento do turismo.

Ficou evidente que os atores locais apoiam-se na tradição do evento religioso para a determinação da oferta turística, bem como não dispõem de um planejamento visando a ações de melhoria e integração dos envolvidos nesse segmento. Como foi destacado neste trabalho, para que haja desenvolvimento endógeno, é preciso observar dois aspectos: o envolvimento dos atores locais e as questões organizativas, sociais e políticas, de instituições públicas ou privadas.

Assim, constatou-se que os atores locais não agem de maneira integrada e que os serviços públicos do município possuem deficiências. Verificou-se também que os aspectos culturais não representam as principais variáveis da oferta turística. Apesar de serem determinantes – até porque, sem eles, não existira o turismo local –, eles foram responsáveis por explicar apenas 6,82% da variância dos dados, compondo o terceiro fator na análise fatorial. As principais variáveis, com maior poder de explicação da oferta turística, fizeram parte do primeiro fator (Infraestrutura básica e receptividade), pois explicaram 29,52% da variabilidade dos dados.

O trabalho propõe que se realize a inventariação de todos os agregados turísticos do município e se apresenta como fonte de dados para a iniciativa pública e privada. Dessa maneira, é possível pro-



mover melhorias na dinâmica econômica local e no bem-estar do visitante, principal agente da manutenção do turismo em Bom Jesus da Lapa.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, J. do. A endogeneização no desenvolvimento local e regional. In: *Planejamento e Políticas Públicas-PPP*, IPEA, Brasília. 2001.
- ANDRADE, José V. de. *Turismo fundamentos e dimensões*. São Paulo: Ática, 2000.
- ANDRADE, Lílian. Bom Jesus da Lapa: a Meca dos brasileiros. In: *Integração* – Revista Informativa e Cultural da Bahia. Ano VI, ed. 41, 1998.
- ARNT, Lionara. *Peregrinação x turismo religioso: um estudo de caso no santuário de. Azambuja – Brusque, SC*. 2006.
- BORGES, C. H.; GUZMAN, S.J.M; MIDDLEJ, M.M.B. *Fatores determinantes da oferta turística na Baía de Camamu-BA para o planejamento do turismo e desenvolvimento local*. Turismo em Análise, ed. 24, vol. 2, 2013.
- CERQUEIRA, Cristiane Aparecida de. *Análise estrutural do turismo do município de Ilhéus (Ba)*. Piracicaba, SP, 167f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, 2002.
- \_\_\_\_\_, Cristiane A.; FREIRE, Carla R. F. *O turismo do município de Itacaré (BA): uma aplicação da Análise Fatorial para estimar os fatores determinantes da oferta turística na alta estação do ano de 2006*. In: Encontro de Economia Baiana, 4., Salvador. Anais... Salvador: UFBA, 2008.
- CORRAR, Luiz J.; PAULO, Edison; DIAS FILHO, José Maria. *Análise multivariada para os cursos de administração, ciências contábeis e economia*. São Paulo: Atlas, 2012.
- DIAS, Reinaldo. *Introdução ao turismo*. São Paulo, Ed. Atlas, 2005.
- \_\_\_\_\_, Reinaldo. *Turismo religioso: ensaios e reflexões*. Ed. Alínea, 2003.
- GLIEM, JA. *Calculating, interpreting and reporting Cronback's alpha reliability coefficient for Likert-type scales*. Disponível em: <<https://scholarworks.iupui.edu/bitstream/handle/>>. Acesso em: 20 set. 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico 2010*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2014.
- IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2014.
- LAGE, B. H. G; MILONE, P C. *Economia do turismo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- LEMOS, M. B. Desenvolvimento econômico e a regionalização do território. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Orgs.). *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- OMT. *Introdução ao turismo*, São Paulo, Roca, 2001.
- PEREZ, Xerardo Pereiro. *Turismo cultural: uma visão antropológica*. Revista de Patrimonio y Turismo Cultural. Coleccion Passos, 2009.
- MATTHIENSEN, Alexandre. *Uso do coeficiente Alfa de Cronbach em avaliações por questionários*. Boa Vista, RR: Embrapa Roraima, 2011.
- MIELKE, E. J. C.; PEREIRA, A. *Desenvolvimento econômico e social através do turismo: interações entre atores sociais*. In: I Encontro Paranaense de Pesquisadores em Hotelaria e Turismo, Campo Mourão, PR, 2006.
- MORAES, J. L. A. *Capital social: potencialidades dos fatores locais e políticas públicas de desenvolvimento local-regional*. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Orgs.). *Desenvolvimento regional abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2003.
- SANTOS, José Roberto Araújo dos. *A romaria Sul-Baiana à Lapa: inserção social e manifestação cultural*. ANAIS do III Encontro Estadual de História: poder, cultura e diversidade, 2006.
- SIMONSEN, M. H.; CYSNE, R. P., *Macroeconomia*. 4 a edição, Atlas. 2009.
- SOUZA, N. J. *Desenvolvimento regional*. São Paulo: Atlas, 2009.
- STEIL, Carlos Alberto. *O sertão das romarias: um estudo Antropológico sobre o Santuário do Bom Jesus da Lapa – Bahia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.
- TOLOSA, Hamilton C. Pólos de crescimento: teoria e política econômica. In: HADDAD, Paulo Roberto (Ed.). *Planejamento regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro*. Rio de Janeiro, 1972.
- TOMAZZONI, Edgar L. *Turismo e desenvolvimento regional: dimensões, elementos e indicadores*. Caxias do Sul, RS: EducS, 2009.
- UNESCO. Disponível em: <<http://www.unesco.org.br/>>. Acesso em: 1 out. 2014.
- UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ – UESC. *Inventário turístico: Município Itacaré*. 2012. Disponível em: <[http://www.uesc.br/revistas/culturaeturismo/arquivos/inv\\_ita\\_prefeitura.pdf](http://www.uesc.br/revistas/culturaeturismo/arquivos/inv_ita_prefeitura.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2014.

Artigo recebido em 15 de março de 2016  
e aprovado em 31 de março de 2016.



# Panorama da infraestrutura de transporte baiana: 2007 a 2014

*Henrique Campos de Oliveira\**

*Urandi Roberto Paiva Freitas\*\**

*Leanderson Pinto da Silva\*\*\**

\* Mestre e doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor da Universidade Salvador (Unifacs).

\*\* Mestre em Economia e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Coordenador de Estatística da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e professor da Universidade Salvador (Unifacs).

\*\*\* Graduando em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Salvador (Unifacs). Bolsista em Iniciação Científica pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb).

## Resumo

Este trabalho tem como objetivo geral avaliar a infraestrutura de transporte disponível para atividade logística no território baiano. A importância desse estudo reside na necessidade de compreender como essa infraestrutura influi na competitividade dos agentes econômicos que dependem dela para desempenhar a logística empresarial. Para nortear este trabalho de pesquisa avaliativa utilizou-se o conceito de logística territorial, pelo qual, a partir de três competências – organizacional (planejamento, estratégias, orçamento), institucional (agências, burocracia) e infraestrutural (instalações físicas) –, é possível conferir ao departamento geográfico vantagens competitivas, ou seja, externalidades positivas factíveis às firmas ali instaladas para atuar no ambiente de grande concorrência atual do comércio internacional. Coerentemente com esse conceito, traçou-se o seguinte plano metodológico: a) analisar a competência organizacional por meio de um estudo qualitativo de verificação da dispersão dos investimentos tanto espacialmente no território quanto nos modais; b) analisar a competência institucional com base nas categorias destacadas em De Paula e Avelar (2008); c) avaliar a competência infraestrutural de acordo com fonte secundária, como a pesquisa rodoviária anual da Confederação Nacional dos Transportes (CNT). Ao final do trabalho, conclui-se que, embora tenha logrado melhorias no modal rodoviário e maior dispersão espacial nos investimentos com base no gasto em infraestrutura per capita, a infraestrutura de transporte voltado para a circulação de bens na Bahia ainda é seletiva, limitada, desintegrada, precária e defasada. Todavia, essas são características gerais e que se distinguem em grau a depender do modal.

**Palavras-chave:** Competitividade. Logística. Desenvolvimento territorial.

## Abstract

*This work has general-purpose to evaluate the transport infrastructure available for logistics activity in the State of Bahia. The importance of this study is the need to understand how the transport infrastructure available in the state reflects the competitiveness of economic agents installed here that depend on this infrastructure can be able to do logistics. To guide the work of evaluative research will use the concept of Territorial Logistics, which through three skills - Organizational (planning, strategies, budget), Institutional (agencies, bureaucracy) and Infrastructural (physical facilities) - you can check the geographical department competitive advantages, ie positive externalities feasible to firms installed there to act in the current environment of great competition of International Trade. Consistent with this concept we draw the following methodological plan: a) analyzing the organizational competence through a qualitative study to check the dispersion of investments both spatially in the territory and in the modal; b) To analyze the institutional competence, based on the following Paula De-based categories and Avelar (2008); c) infrastructural competence will be evaluated according to secondary sources and field visit. The research is characterized as descriptive conclusive with evaluative character based on qualitative and quantitative methods. At the end of the work, it is concluded that, although it has achieved improvements; in the road transport, the transportation infrastructure focused on the movement of goods in Bahia appears the following characteristics: selective, limited, disintegrated, poor and outdated. However, these are general characteristics that differ in degree depending on the modal.*

**Keywords:** Competitiveness. Logistics. Territorial development.

## INTRODUÇÃO

A competitividade é um tema de absoluta relevância no mundo corporativo e preocupação crescente para as políticas de desenvolvimento regional do estado. Com a volatilidade do capital e as acusações e defesas multilaterais de medidas protecionistas, ventiladas por muitos países, principalmente os desenvolvidos e os chamados em desenvolvimento, a competitividade se apresenta com recortes e desafios mais amplos e complexos para as empresas e países sedes das firmas. O investimento em logística, necessário para racionalizar o fluxo simultâneo de materiais, informações e pessoas, é componente imprescindível para o alcance da competitividade (BALLOU, 1993).

A crescente globalização da economia apoia-se em sistemas logísticos bem desenvolvidos, que permitem que os custos de comercialização de produtos em regiões distantes sejam cada vez mais competitivos. De acordo com os dados do Fundo Monetário Internacional (2010), o custo da logística representa, em média, 12% do PIB mundial, e no Brasil, 17% do PIB do país. Em geral, a logística é responsável por uma porção significativa do custo final do produto, superada apenas pela matéria-prima e pela produção. A logística reflete uma preocupação com a necessidade de se obter vantagem competitiva em mercados que estão sujeitos a mudanças rápidas.

Assim, alguns aspectos condicionantes da competitividade, como a infraestrutura, a acessibilidade e o adensamento de cadeias produtivas (se deficientes os processos), representam custos ocultos, decorrentes de atrasos ou esperas, de ineficiência dos sistemas, de modais não integrados e de maus hábitos de gestão, que são de difícil percepção e mensuração. Outros representam custos visíveis, como o transporte, a armazenagem, os serviços a clientes, a administração, o estoque e a infraestrutura empresarial (PORTER, 1986). Ambos compõem o custo Brasil de logística. Essa dinâmica explica por que, por vezes, é mais barato transportar do

território brasileiro para o exterior do que movimentar cargas dentro do país. Alguns estudos sugerem o investimento de 2% do PIB anual em logística de transporte no Brasil, salientando que, para o desenvolvimento, é necessária uma boa base infraestrutural, além de capital humano, tecnologia inovadora e segurança.

Neste sentido, o país mostra disparidades na priorização desses investimentos, que só aumentam os custos dos transportes. A nova Lei 12.619/12, que estabelece o tempo de direção e a jornada de trabalho dos motoristas profissionais (empregados ou autônomos, de cargas e passageiros), com descanso de meia hora a cada quatro horas de pilotagem, dentre outras regras, embora represente avanços extraordinários na relação capital e trabalho, trará, indubitavelmente, aumento dos custos operacionais e a possibilidade de incremento inflacionário (BRASIL, 2012). E a modernização da infraestrutura de transportes (rodovias, ferrovias, portos, hidrovias e aeroportos), que deveria ser garantida pela Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC II), segue a passos lentos. Portanto, hoje é impossível o respeito à Lei 12619/12, não por desobediência, mas por falta de condições infraestruturais adequadas. As empresas também carecem de visão integrada do negócio logístico, como na medição de tempos totais de movimentação, gerando gargalos.

Assim, países e empresas, em conjunto, devem traçar diretrizes logísticas que propiciem maior assertividade competitiva. Portanto, é preciso estudar e estabelecer políticas para o setor, definir prioridades de investimento, diversificar modais de transporte, analisar custos ocultos e visíveis para a diminuição de gastos com combustíveis (e emissão de carbono), reduzir *lead times*, *set ups* e ciclos de repetição de processos, além de melhorar esses processos produtivos através de *benchmarking* industrial e buscar ganhos de produtividade com a automação, qualificação de pessoal e novos modelos de gestão. Ademais, atualmente são benefi-

ciadas as empresas capazes de proporcionar valor adicionado em escala de tempo cada vez menor. Não há dúvida de que o problema brasileiro é estrutural e apresenta consequências negativas para toda a sociedade. Se o governo não adotar conceitos de planejamento visando ao futuro, os investidores deixarão de aplicar recursos no país. O que determina o volume de investimento estrangeiro é a expectativa gerada pelo estado no que se refere a medidas políticas e de planejamento. As incertezas de prosperidade – falta de investimento em infraestrutura – reduzem a possibilidade de manter e ampliar o investimento estrangeiro. Sendo assim, criar condições de competitividade para o setor produtivo nacional é de primordial importância para a economia do país.

A partir dessa dinâmica competitiva apoiada na interação entre o transporte e a logística, Braga (2008, p. 72) cunhou o conceito de logística territorial, por meio de três competências: organizacional (planejamento, estratégias, orçamento), institucional (agências, burocracia) e infraestrutural (instalações físicas). Assim, é possível conferir ao departamento geográfico vantagens competitivas, ou seja, externalidades positivas factíveis às firmas ali instaladas para atuar no ambiente de grande concorrência atual do comércio internacional. Todavia, essas competências podem estar dispostas de forma concentrada e acessível seletivamente àquelas com mais recursos. Esse desfecho implicaria a redução da possibilidade de se promover o desenvolvimento econômico, ou melhor, a diminuição da concentração espacial da geração de riqueza no território baiano.

Para atender ao objetivo geral de traçar um panorama da infraestrutura de transporte baiana voltada para a circulação de mercadorias no estado entre 2007 e 2014, este trabalho foi dividido da forma apresentada a seguir. Inicialmente, amparado no conceito de logística territorial tratado acima, discorreu-se sobre as competências organizacionais e institucionais, elencando os principais órgãos federais e estaduais com foco no transporte

e levantando as principais críticas, vias e projetos. Na seção seguinte, trata-se da distribuição espacial dos investimentos estaduais em infraestrutura de transporte a partir de dados compilados da Superintendência de Infraestrutura de Transporte do Estado da Bahia correspondentes ao período entre 2007 e 2014. Esses dados foram espacialmente distribuídos com o auxílio do software ArcGis. Em seguida, aborda-se a competência infraestrutural de transporte, ou seja, descreve-se qualitativamente, com base no anuário estatístico de avaliação da Confederação Nacional dos Transportes (CNT) e demais referências, as atuais condições da infraestrutura de transporte na Bahia.

Ao final do trabalho, é possível afirmar que a infraestrutura de transporte voltado para a circulação de bens na Bahia aparenta ser seletiva, limitada, desintegrada, precária e defasada. Todavia, essas são características gerais e que se distinguem em grau a depender do modal. Por exemplo, o sistema rodoviário disponível no estado logrou melhorias seguidas de maior dispersão espacial nos investimentos com base nos gastos per capita, tomando-se como referência os territórios de identidade, como disposto no mapa no Anexo A.

## AS COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS E INSTITUCIONAIS

A competência organizacional, dentro do conceito amplo da logística territorial, corresponde ao conhecimento e às estratégias no delineamento do planejamento do transporte e demais instalações físicas necessárias para o desempenho da logística empresarial. A decisão sobre como melhor distribuir os investimentos no tempo, no espaço e nos modais de transporte, bem como a dotação da melhor tecnologia disponível, é a principal atividade oriunda dessa competência.

De acordo com Oliveira (2009), com base na escola funcionalista-desenvolvimentista presente em Fromm (1975), podem-se destacar alguns desafios

ao planejamento dos transportes e à competência organizacional:

1. A infraestrutura de transporte é capaz de conferir vantagens competitivas em prol do desenvolvimento regional, ao mesmo tempo em que o seu acesso tende a ser restrito e concentrado.
2. As infraestruturas de transporte possuem retornos qualitativos difíceis de serem mensurados e apresentam considerável grau de incerteza, ao mesmo tempo em que são provenientes de investimentos com grande volume de capital fixo.
3. O valor agregado dos produtos em determinada região é proporcional à qualidade da infraestrutura de transporte disponível, o que passa a constituir um ciclo vicioso.
4. As infraestruturas, em particular as de transporte, possuem uma inelasticidade para atender à demanda de cargas de uma região em função do tempo de construção. É essencialmente uma política de longo prazo.

Ainda com base em Oliveira (2009), podem-se pontuar algumas medidas, dentro da competência organizacional, como alternativas mais efetivas para os desafios expostos acima, frente à relação entre o desenvolvimento regional e a logística territorial:

1. A reforma tributária é mais aconselhada do que o endividamento externo para a construção das infraestruturas de transporte.
2. O planejamento do sistema de transporte objetivando o desenvolvimento econômico consiste na hierarquização das principais

demandas sociais da região e na comparação entre as alternativas dispostas.

3. A partir desse ponto é importante buscar uma relação harmônica entre o custo de operação e de manutenção dos dispositivos logísticos instalados no território.
4. A matriz de transporte equilibrada é essencial para promover um desenvolvimento regional ao permitir a intermodalidade e evitar a superutilização de determinado modal. Com isso, evitam-se custos elevados com manutenção e operacionalização.

Como se pode observar no quadro abaixo, o Ministério dos Transportes (MT) possui a competência organizacional federal sobre os quatro modais. Para os transportes terrestres há o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), responsável pelos principais projetos e obras nos modais rodoviário e ferroviário. Cabe ressaltar que o modal ferroviário conta com a recém-criada Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) para a execução de obras. Já o modal aquaviário tem a Secretaria Especial de Portos, com status de ministério, criada para dar celeridade aos processos de concessões e vinculada à Presidência da República desde o Governo Lula, em 2007. No âmbito estadual, os modais estão submetidos genericamente à Secretaria de Infraestrutura (Seinfra) e à Superintendência de Infraestrutura de Transporte (SIT), até 2015 denominada Departamento de Infraestrutura do Estado da Bahia (Derba). A Seinfra é mais ampla e trata das demais infraestruturas econômicas, tais como as energéticas e de

Modais	Principais órgãos federais	Principais órgãos estaduais	Principais projetos
Rodoviário	MT; DNIT		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duplicação da BR-101 e da BR-116.</li> <li>• Anel rodoviário de Feira de Santana.</li> <li>• Ponte sobre a Baía de Todos-os-Santos.</li> </ul>
Ferrovário	MT; DNIT; Valec	Seinfra; SIT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL).</li> </ul>
Aquaviário	MT; SEP		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porto Sul.</li> </ul>
Aéreo	MT		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aeroporto de cargas de Feira de Santana.</li> <li>• Aeroporto Internacional de Ilhéus.</li> </ul>

**Quadro 1**  
**Competência organizacional da infraestrutura de transporte – Bahia**

Fonte: Brasil (2013). Ministério dos Transportes.

telecomunicações, dentro das suas competências correspondentes a uma unidade federativa. A SIT tem a responsabilidade de planejar e executar as obras de infraestrutura no estado.

Na análise dos principais projetos para a integração física no estado da Bahia, cabe destaque, no modal rodoviário, a duplicação da BR-101 e da BR-116; o anel rodoviário de Feira de Santana<sup>1</sup>; e a ponte sobre a Baía de Todos-os-Santos. Dentre esses projetos, a BR-101 é a única que conta com recursos integrais federais do Programa de Investimentos em Logística. Esta obra abrange o trecho da divisa com o estado de Sergipe até a cidade de Feira de Santana e está orçada em quase R\$ 1 bilhão (BRASIL, 2013). Já a duplicação da BR-116, outra importante via de integração da Bahia com o Sudeste e os demais estados do Nordeste, está sob a responsabilidade da concessionária Viabahia, operadora da BR-116 e BR-324 dentro do território baiano. A empresa é responsável também por aportar recursos na duplicação do anel rodoviário de Feira de Santana.

Já a ponte sobre a Baía de Todos-os-Santos, entre Salvador e Itaparica, está sob a responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder). Além de ter o intuito de melhorar a mobilidade urbana na Região Metropolitana e Salvador, essa intervenção viária iria contribuir com a circulação de bens ao proporcionar uma alternativa à BR-324, principal via de ligação da capital com o interior, principalmente na direção oeste. A ponte iria encurtar a ligação com a BR-242, utilizada para escoar a produção agrícola do oeste, eliminando a necessidade de se passar por Feira de Santana.

<sup>1</sup> Hoje, Feira de Santana é a segunda maior cidade da Bahia, tanto em população quanto em contribuição para o PIB estadual. A partir dos anos 1970, com a construção da BR-101 e da BR-116, a cidade deslocou o eixo produtivo da capital com o Recôncavo para o seu entorno. Desde então e mais recentemente, Feira de Santana passou a ter significativa importância para a atividade de logística na Bahia e no Nordeste pela sua conexão com as principais vias que ligam a capital ao interior do estado, em direção ao Centro-Oeste, ao Sudeste e aos demais estados do Nordeste.

Ainda no modal rodoviário, há a continuação das seguintes ações: Programa de Integração dos Corredores Rodoviários do Estado da Bahia (PCR BID II)<sup>2</sup>, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias no Estado da Bahia (Premar)<sup>3</sup>, financiado pelo Banco Mundial (BIRD); e Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur)<sup>4</sup>. Estes dois últimos estão em andamento desde os anos 1990.

A Ferrovia de Integração Oeste-Leste é o principal projeto ferroviário da Bahia, que, atualmente, conta somente com a Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), em situação precária, como será visto mais à frente. A FIOLE tem como objetivo ligar a costa do estado, na cidade de Ilhéus, ao Centro-Oeste do país, passando pelo oeste baiano, sobretudo por Caetitê, para escoar o minério a ser extraído nessa região. Todavia, esse projeto sofre contratempos, principalmente pela desvalorização do minério, o que pode acarretar a inviabilidade da obra. Mesmo assim, os trabalhos já foram iniciados (SOUZA et al., 2013).

O Porto Sul é outra grande obra de integração física do estado, idealizada desde 2007 e acoplada à FIOLE. Ao longo desses anos, o projeto sofreu severas modificações, como a alteração do local de construção. Embora já tenha obtido a licença prévia e de instalação junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o projeto ainda recebe críticas de ambientalistas, além de sofrer a influência da queda dos preços das *commodities* que iriam ser movimentadas, principalmente o minério (OLIVEIRA, 2011).

<sup>2</sup> O PCR BID II visa desenvolver ações para consolidar a estruturação da rede de eixos secundários do estado, reabilitar estradas cujos pavimentos apresentam níveis críticos de deterioração e melhorar a manutenção. Institucionalmente, propõe-se a capacitar o Derba para que administre eficientemente sua rede, fortalecendo sua capacidade de planejamento, gerência, segurança de trânsito e meio ambiente.

<sup>3</sup> O Premar é um contrato criado pelo BIRD para viabilizar a recuperação e manutenção de rodovias, agora a ser aplicado na rede rodoviária sob responsabilidade do governo da Bahia, em trechos onde sejam maiores os fluxos de circulação de mercadorias e pessoas.

<sup>4</sup> O Prodetur visa promover o crescimento de forma sustentável e responsável em locais com potencial turístico, apoiando componentes de capacitação e treinamento de pessoal do setor privado de forma ampla e integrada.

A respeito do modal aéreo, recentemente ocorreram inversões por parte do governo estadual na construção de aeródromos e pequenos aeroportos regionais, para auxiliar a circulação de pessoas e mercadorias no amplo território baiano. Cabe destaque o aeroporto de cargas de Feira de Santana, para afirmar a vocação de entreposto da cidade. Há também a pretensão de construção de um novo aeroporto em Ilhéus, que inicialmente seria internacional, para suprir uma zona de processamento de exportações. Todavia, o atual projeto, ainda em fase inicial de estudos, é mais modesto e passou a ser obra integralizante do complexo logístico vinculado ao Porto Sul e à FIOLE. Já o aeroporto de Feira de Santana recebeu intervenções para poder movimentar carga, mas nada significativo a ponto de colocá-lo entre as principais rotas nacionais.

Ainda em concordância com o conceito de logística territorial, a competência institucional corresponde à capacidade de regulamentação e regulação na intermediação de interesses na esfera pública, de acordo com diretrizes apontadas na competência organizacional. A competência institucional recai sobre as agências reguladoras e os processos de licenciamento ambiental e de concessão de serviços públicos.

A respeito das agências reguladoras federais, há algumas críticas apontadas pela literatura. Goldberg (2009) destaca a pouca autonomia dessas agências frente à interferência política, evidenciada na sua criação de acordo com o modal. A ideia inicial seria uma agência única, para dar conta, também, da exigência atual em direção ao multimodalismo. Portanto, em vez da criação da Agência Nacional dos Transportes, foi concebida a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), a Agência Nacional de Transporte Aquático (Antaq) e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Dessa forma, foram estabelecidos mais cargos de confiança, para serem utilizados como moeda de troca na formação da base aliada do governo, reduzindo o insulamento tecnoburocrático necessário para isolar decisões

técnicas de interesses político-partidários, segundo Goldberg (2009).

O estudo de De Paula e Avelar (2008) levantou as seguintes variáveis explicativas sobre as agências reguladoras: concepção original e ausência de coordenação; herança do corpo burocrático; influências políticas; nível do orçamento; e desempenho das empresas reguladas. A partir desse escopo analítico, aponta-se para problemas que corroboram o entendimento de Goldberg (2009) sobre a fragmentação no planejamento das políticas de transportes. O orçamento das agências reguladoras de transportes apresentou declínio frente às demais agências relacionadas a infraestruturas econômicas, tais como as ligadas aos serviços de telecomunicação e eletricidade.

Em relação ao processo de licenciamento ambiental, cabe ressaltar a proeminência da participação do Ibama. São exigidas três licenças: a licença prévia (LP), na qual são realizados o estudo de impacto ambiental (EIA) e o relatório de impacto ao meio ambiente (RIMA), que define as medidas de mitigação e compensação; a licença de instalação (LI), na qual se observa se a construção está sendo feita de acordo com o que foi proposto na LP; e a licença de operação (LO), que corresponde à adequação presente na LP e na LI para o terminal de uso privativo (TUP) passar a funcionar. Segundo Goldberg (2009, p. 93), a primeira licença é a principal e a que demanda mais tempo. Para se obter a LI, é imprescindível apontar mais de uma opção de construção e compará-las quanto ao impacto ambiental.

No âmbito estadual, a competência institucional recai sobre a SIT, que fiscaliza as obras de infraestrutura, e a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba), que fiscaliza os operadores dos modais de transporte no estado, com atuação sobre autorizações, licenças e concessões. As licenças ambientais, na dimensão subnacional, são de competência do Instituto do Meio Ambiente do Estado da Bahia (Inema).



## **DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS INVESTIMENTOS ESTADUAIS EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE NA BAHIA**

A estrutura econômica produtiva do estado da Bahia apresenta relativa concentração espacial e setorial. A atividade industrial se concentra na Região Metropolitana de Salvador (RMS); a produção de grãos, no oeste; a fruticultura irrigada, no sertão do São Francisco; e a produção de celulose, no extremo sul do estado – os quatro polos dinâmicos da economia baiana. Por outro lado, aproximadamente 70% do território estadual se encontra no semiárido, cuja base econômica é a agricultura familiar. Quanto à distribuição setorial, a Bahia se caracteriza por produção de bens intermediários e matérias-primas destinados à exportação para o exterior e para a indústria de outras regiões.

A riqueza na Bahia, medida pelo produto interno bruto (PIB), revelou, para o ano de 2013, que 51% do que é produzido no estado está concentrado em 10 municípios. Destes, cinco estão localizados na Região Metropolitana de Salvador (RMS). Cerca de 49% da atividade econômica está distribuída entre os outros 407 municípios do estado, conforme apontam dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013). Alguns fatos explicam tamanha desigualdade, e o mais relevante talvez seja a fraca infraestrutura de transporte logístico. A malha de transporte na Bahia é predominantemente rodoviária, o que encarece o fluxo de recursos humanos e financeiros dentro do estado, dadas as suas dimensões físicas. A débil integração físico-econômica no estado faz com que os investimentos se concentrem na Região Metropolitana de Salvador, que tradicionalmente apresenta maior renda e, conseqüentemente, maior mercado consumidor.

Analisando-se mais especificamente os gastos per capita com infraestrutura de transporte no estado da Bahia de 2007 a 2014, a partir do mapa no Anexo A, percebe-se uma desconcentração dos investimentos para além da Região Metropolitana

de Salvador (RMS). O território de identidade (TI) Piemonte do Paraguaçu apresenta a maior faixa de investimento em infraestrutura de transporte per capita, cerca de R\$ 800,00 por habitante no acumulado entre 2007 e 2014. Em seguida, na faixa entre R\$ 274,63 e R\$ 460,68, estão os TIs Bacia do Jacuípe (R\$ 460,68 per capita), Chapada Diamantina (R\$ 330,01), Sertão do São Francisco (R\$ 393,85) e Velho Chico (R\$ 364,12). Esses territórios estão localizados na região semiárida do estado, demonstrando, em certa medida, que o desenvolvimento está se espraiando para além da Região Metropolitana de Salvador. As demais regiões estão pulverizadas nas outras três faixas de gastos per capita, sem uma predominância espacial, tal como foi identificado nas aqui destacadas.

Os gastos no Piemonte do Paraguaçu, embora elevados, tiveram relativa distribuição entre os municípios que compõem o TI, principalmente os cortados por eixos troncais como a BA-046 e a BR-242, e os próximos da BR-116, em ambos os períodos (2007 a 2010 e 2011 a 2014). Os territórios da Bacia do Jacuípe e da Chapada Diamantina também apresentaram uma estabilidade nos gastos quando comparados os dois períodos. Todavia, enquanto no segundo TI houve uma maior dispersão espacial nos investimentos em relação aos municípios contemplados, na Bacia do Jacuípe, o eixo Pintada-Ipirá-Itaberaba recebeu uma boa parte dos recursos – cerca de R\$ 60 milhões dos aproximadamente R\$ 115 milhões gastos ao longo do período. Já Sertão do São Francisco e Velho Chico exibiram maior gasto entre 2007 e 2010 do que no segundo período. Cabe destacar que essas duas regiões têm significativa importância por serem cortadas pelo Rio São Francisco.

Em termos absolutos, sobretudo no período 2007 a 2010, cabe significativo destaque a região circunvizinha ao baixo sul, o TI Litoral Sul, com um acumulado de aproximadamente R\$ 95 milhões. Dentre as obras referentes a esse montante, resalta-se a construção da ponte que liga Itacaré e Ilhéus a Camamu, por meio da BA-01, conectan-

do cidades seculares muito próximas que até então não tinham uma ligação terrestre pavimentada. A obra resultou de empréstimo do Banco Mundial para o Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), oriundo do primeiro Governo Paulo Souto. A construção, porém, foi finalizada em meados do primeiro Governo Wagner. Destaque também para o Sertão Produtivo, com investimentos da ordem de R\$ 93 milhões.

O território de identidade do Piemonte do Paraguaçu, como exposto no indicador de gasto per capita, obteve o maior montante também entre 2007 e 2010, com algo próximo de R\$ 107,5 milhões. Sobressaem-se também os territórios circunvizinhos de Irecê, Bacia do Jacuípe e Chapada Diamantina, que ficaram no patamar entre R\$ 50 milhões e R\$ 80 milhões nesse período. Com isso, essas regiões obtiveram um considerável destaque.

Dentro dessa última faixa ficou também o TI Médio Sudoeste da Bahia, onde se encontra a cidade de Itapetinga, e o TI Bacia do Rio Corrente, no extremo oeste do estado, onde se destaca a produção agrícola.

Entre 2007 e 2010, o modal rodoviário foi o principal captador de investimentos, enquanto o aéreo e o aquaviário não tiveram relevância. O total de investimentos no modal aéreo foi de R\$ 1.654.899,59, sendo que, desse valor, R\$ 1,1 milhão foi para a cidade de Itaberaba, no Piemonte do Paraguaçu. Já o modal aquaviário teve investimentos de R\$ 1.073.516,17, concentrados na Região Metropolitana de Salvador. Não houve investimentos estaduais no modal ferroviário nesse período.

Sem embargo à descrição espacial dos recursos realizada acima, ressaltam-se os investimentos realizados para atender às demandas do porto de Água de Meninos, como a construção da Via Expressa e a ampliação e modernização dos aparelhos de operação do Terminal de Contêineres. Fren-

te à inexistência de acesso ferroviário, construiu-se a Via Expressa, que, após quatro anos de obras, foi inaugurada em novembro de 2013, tendo consumido recursos na ordem de R\$ 480 milhões, levantados

pela parceria entre o governo da Bahia (Sedur, Conder e Seinfra) e o Ministério dos Transportes. O objetivo da obra foi melhorar o acesso e reduzir o congestionamento nas vias de ligação do porto com a BR-324. Já o Tecon Salvador contou com ampliação do pátio de contêineres,

que passou de 116 mil m<sup>2</sup> para 150 mil m<sup>2</sup>, além da instalação de três portêineres e seis transtêineres para otimizar a operação portuária. Os investimentos foram de aproximadamente R\$ 180 milhões, capitalizados pela empresa que opera o terminal, a Wilson Sons. Também foi feita dragagem no berço de atracação, para homologar uma profundidade de 13,9 metros. Essa obra, assim como a Via Expressa, fez parte do PAC e custou cerca de R\$ 100 milhões. Com essas inversões, o porto se tornou apto a operar navios de grande porte post-panamax.

**São dimensões avaliativas da infraestrutura de transporte: a disposição espacial da infraestrutura de transporte no território; a amplitude de sua área de influência; a tecnologia operacional utilizada; a acessibilidade; e a conservação**

**BREVE AVALIAÇÃO DA COMPETÊNCIA INFRAESTRUTURAL BAIANA**

Como já foi destacado, a competência infraestrutural consiste nas instalações físicas resultantes das ações provenientes das competências organizacionais e institucionais. São dimensões avaliativas da infraestrutura de transporte: a disposição espacial da infraestrutura de transporte no território; a amplitude de sua área de influência; a tecnologia operacional utilizada; a acessibilidade; e a conservação.

Com uma área total de 567 mil km<sup>2</sup>, sendo 70% no semiárido, a Bahia é o quinto maior estado do país. Dentre estes, é o que possui a maior costa, com cerca de 1.800 km. O estado faz divisa com Alagoas, Sergipe, Pernambuco e Piauí, ao norte; Minas

Gerais e Espírito Santo, ao sul; Goiás e Tocantins, a oeste; e com o Oceano Atlântico, a leste. Para constituir a integração terrestre interna e com os estados fronteiriços, a Bahia conta com uma malha rodoviária federal pavimentada de 4.782,2 km (8,7% da malha nacional). Desse total, cerca de 698 km foram concedidos ao estado, que, assim, possui uma malha rodoviária total de 28.332,17 km, sendo 11.876,57 km pavimentados e 12.456,70 km não pavimentados. Desse total, 329,7 km foram concedidos à iniciativa privada, conforme disposto no quadro 2 abaixo.

Com um volume médio diário anual (VMDA) de 30 mil veículos, a BR-324 é a via com maior fluxo da malha rodoviária do estado, por ligar a capital a Feira de Santana (FSA). Em seguida, cabe destaque a BR-116, com um VMDA acima de 8 mil veículos, que entronca com FSA e permite a integração ao sul e ao sudeste, por Minas Gerais (MG), e ao norte e nordeste, pela cidade de Paulo Afonso, na região da divisa com Pernambuco (PE), Alagoas (AL) e Sergipe (SE). Antes de chegar a Minas Gerais, a BR-116 cruza a importante região de Vitória da Conquista. Paralela à BR-116, cortando a BR-324 cerca de 20 km antes de FSA, a BR-101 tem VMDA de aproximadamente 7 mil veículos. A BR-101 liga o estado ao sudeste, na divisa com o Espírito Santo, e ao norte, na fronteira com Sergipe. Por isso, passa por áreas troncais importantes, como a região de Cruz das Almas e Santo Antônio de Jesus, ao sul de

Feira de Santana; segue mais 250 km e margeia a cidade de Itabuna, integrada a Ilhéus, a leste, e Vitória da Conquista, a oeste, pela BR-415; e mais ao sul, chega à região de Teixeira de Freitas. A partir de FSA, a BR-324 segue até a cidade de Capim Grosso, quando sobe em direção ao noroeste e passa a ser a BR-407, fazendo a ligação até a região de Juazeiro, fronteira com Pernambuco, importante polo de fruticultura. Já a

BR-242, que parte do entroncamento com a BR-116, cerca de 72 km ao sul de FSA, é uma importante via por integrar o estado ao oeste, em direção a Goiás, e à capital federal. Assim como a BR-101 e a BR-116, a BR-242 passa por importantes regiões do estado, como a Chapada Diamantina, cruza o Rio São Francisco, na cidade de Ibotirama, e passa pela região de Barreiras e Luís Eduardo Magalhães, principal polo agroindustrial do estado.

Em suma, os principais polos produtivos exportadores acabam sendo integrados, pelo modal rodoviário, aos portos baianos da forma como exposto no quadro 3.

Acerca da análise qualitativa da malha rodoviária do estado, é possível observar que a avaliação das condições gerais das rodovias abrangidas pela pesquisa da CNT melhorou significativamente. Em 2007, somente 2% eram considerados ótimo, e 8,3%, bom. Esse cenário se transformou em 2010, quando 13,2% foram avaliados como ótimo, e 25,5%, como bom. A avaliação como péssimo

**Acerca da análise qualitativa da malha rodoviária do estado, é possível observar que a avaliação das condições gerais das rodovias abrangidas pela pesquisa da CNT melhorou significativamente**

<b>Estadual</b>	Concessionária Bahia Norte, com 115,8 km.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BA-093, trecho BR-324–Pojuca, com 45,4 km.</li> <li>• BA-512, trecho Camaçari–BA-093, com 4,6 km.</li> <li>• BA-521, trecho BA-522–BA-524 (Canal de Tráfego), com 7 km.</li> <li>• BA-524, trecho Rótula Copec–Porto de Aratu, com 24,8 km.</li> <li>• BA-526, trecho BR-324 (CIA)–Rótula Aeroporto, com 14,2 km.</li> <li>• BA-535, trecho Rótula PPL–BA-526, com 19,8 km.</li> </ul>
	Concessionária Viabahia, com 13,5 km.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BA-526, trecho BA-528–BR-324 (CIA), com 9,1 km.</li> <li>• BA-528, trecho Base Naval de Aratu–BA-526, com 4,4 km.</li> </ul>
<b>Federal</b>	Viabahia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BR-324, trecho Salvador–Feira de Santana, com 110 km.</li> <li>• BR-116, trecho Feira de Santana–divisa com MG, com 570,7 km.</li> </ul>

**Quadro 2  
Malha rodoviária concedida à iniciativa privada – Bahia**

Fonte: Brasil (2013). Ministérios dos Transportes.

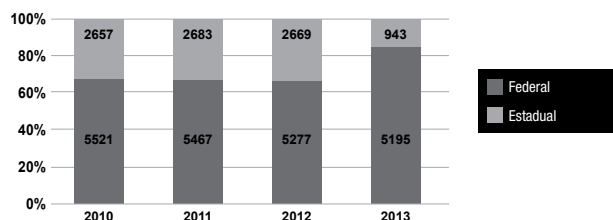
Polo exportador	Atividades exportadoras	Vias de escoamento
Juazeiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fruticultura</li> <li>• Cana-de-açúcar</li> </ul>	BR-406, BR-415, BR-324
Oeste	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soja</li> <li>• Milho</li> <li>• Algodão</li> </ul>	BR-242, BR-116, BR-324
Caetité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minério</li> </ul>	BR-415, BR-101, BR-324
Litoral Sul	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cacau</li> <li>• Eucalipto</li> </ul>	BR-101, BR-324

**Quadro 3**  
Polos exportadores e vias de escoamento da produção

Fonte: Brasil (2013). Ministérios dos Transportes.

caiu de 25,9% para 9,5%. Já em 2014, a parcela avaliada como ótima caiu para 6,3%, mas a parte considerada como boa aumentou. De toda sorte, a avaliação positiva (ótimo e bom) de 2010 para 2014 pouco se alterou, passando de 38,8% para 37,9%.

A mudança de 2010 para 2014 pode também ser explicada devido a uma maior abrangência da malha rodoviária na pesquisa da Confederação Nacional do Transporte, como se observa no Gráfico 1. A entidade não informa os dados sobre as rodovias avaliadas nos anos anteriores. Essas informações foram disponibilizadas a partir de 2011, quando aumentou muito a malha rodoviária pesquisada, saindo de cerca de 20% (943 Km) para 30% (2.657 km). Também o total pesquisado cresceu consideravelmente, de 6.133km para 8.178 km, um incremento de 33%. Em 2007, a pesquisa foi mais ampla do que 2011, com 7.056 km.



**Gráfico 1**  
Quantitativo da malha abrangida pela pesquisa de rodovias da CNT

Fonte: Confederação Nacional do Transporte (2007, 2010, 2014).

De qualquer forma, com base no que foi descrito acima sobre a distribuição de investimentos em infraestrutura de transporte, não é surpresa o resultado positivo. Isso também devido aos recursos oriundos do governo estadual, principalmente para a melhoria

de estradas no interior do estado, nos territórios de Piemonte do Paraguaçu, Bacia do Jacuípe, Chapada Diamantina, Sertão do São Francisco e Velho Chico, os dois últimos localizados na região do semiárido. Destacam-se ainda as obras realizadas pela Via-bahia na BR-116 e na BR-324, ambas inclusas na malha rodoviária avaliada pela CNT, e os gastos do governo federal na melhoria da BR-101, no trecho de aproximadamente 950 km no território baiano.

Contudo, ainda há severas críticas à malha de transporte rodoviário disponível no estado. O traçado das vias ainda está amparado em um paradigma ultrapassado, quando não havia veículos com as atuais capacidades de carga, nem o fluxo de tráfego era como o atual.

Tratando-se do modal hidroviário, como discutido anteriormente, ressalta-se que a Bahia conta com um extenso litoral, recortado por duas baías (de Todos-os-Santos e de Camamu), assim como abriga parte considerável do leito navegável do Rio São Francisco. Com isso, o estado apresenta um considerável potencial para o transporte hidroviário.

No transporte marítimo, destacam-se três portos: Porto de Água de Meninos (em Salvador), Complexo Portuário de Aratu (em Candeias) e Porto do Malhado (em Ilhéus). Todos são administrados pela Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba), empresa pública de capital misto entre União e estado, com maior participação federal. A origem do Porto de Água de Meninos se confunde com a fundação da cidade. Além de movimentar cargas gerais no terminal operado pela Wilson Sons, o porto conta também com um pátio de contêineres con-

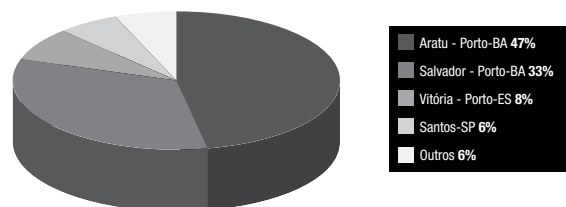
trolado pela Intermarítima. Movimentam-se também granéis e carga solta por operação direta da Codeba nos demais berços de atracação. Devido a uma retroárea limitada, foi necessária a construção de três entrepostos aduaneiros de interior (Eadi) nas proximidades, para dar vazão ao desembarço e acondicionamento das mercadorias com destino ou provenientes do mercado internacional. Uma pesquisa feita pela empresa de consultoria Ilos (2014) revelou uma série de críticas ao porto de Salvador, considerado o pior do país na visão dos usuários. Parte dos investimentos descritos no tópico anterior foi destinada a resolver os problemas apontados na pesquisa, como *demurrage*, preço e eficiência. A Associação de Usuários de Portos da Bahia (Usupport/BA) atribui o baixo nível de serviço do Tecon à falta de competitividade. Além disso, o porto não conta com acesso ferroviário.

O Complexo Portuário de Aratu foi construído para o escoamento da produção do Centro Industrial de Aratu e do Polo Petroquímico de Camaçari. Além do porto público, há outros quatro terminais de uso privativo localizados na Baía de Aratu: o do Moinho Dias Branco, o da Ford, o da Braskem e o da Petrobras. Segundo estudos da empresa de consultoria Ilos (2014), o porto público de Aratu é o segundo pior do país, só perdendo para o de Salvador. O acesso ferroviário é precário e defasado.

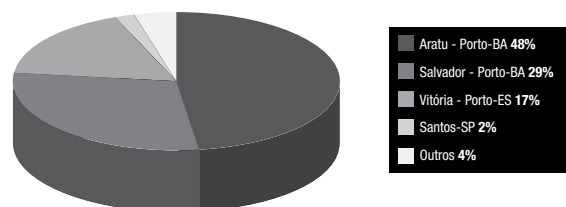
O Porto do Malhado, em Ilhéus, foi inaugurado em 1971, para possibilitar o escoamento da amêndoa de cacau. Embora tenham sido gastos muitos recursos na sua construção por ser um porto *off-shore*, não possui conexão com o modal ferroviário e tem pouca expressão na movimentação de cargas estaduais e nacionais. Sua principal importância foi dos anos 1990 ao início dos anos 2000, quando foi utilizado para dar vazão a parte dos grãos produzidos no oeste, enquanto não havia estrutura para tanto no Complexo Portuário de Aratu, e a BR-242 se encontrava em estado precário. O fluxo do cacau, como aponta Oliveira (2011), sempre foi maior em Salvador, e a ociosidade do porto foi constatada quatro anos após a sua inauguração. Juntamente

com a construção do porto houve a instalação de uma indústria de moagem de cacau para o beneficiamento da amêndoa produzida na região. Os produtos resultantes, como o licor e a banha de cacau, podem ser facilmente transportados por tonéis e acondicionados em caminhões ou contêineres. O Porto do Malhado não conta com equipamentos para a movimentação apropriada de contêineres, somente para graneis sólidos.

De forma geral, o sistema portuário baiano compete com o dos demais estados. Todavia, como se pode observar nos gráficos 1 e 2, 80% do valor e do volume das cargas oriundas da Bahia foram movimentados pelo complexo de Aratu, seguido do porto de Salvador. Em terceiro lugar vem o Porto de Vitória, no Espírito Santos, que, proporcionalmente, tem maior parcela de volume movimentado do que de valor. Isso porque o porto trabalha com carga com pouco valor agregado, como celulose e minério. Ocorre o inverso com Santos, que tende a escoar produtos baianos com maior valor agregado.



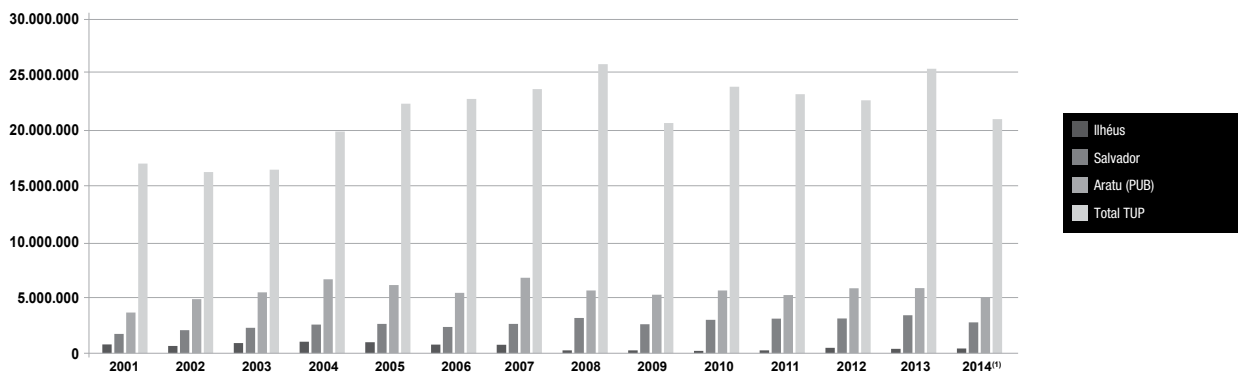
**Gráfico 2**  
Movimentação total (exportação + importação) em valor (US\$) das cargas baianas nos portos brasileiros – Jan. 2010-maio 2015



**Gráfico 3**  
Movimentação total (exportação + importação) em volume (Kg) das cargas baianas nos portos brasileiros – Jan. 2010-maio 2015

Fonte: Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior (AliceWeb<sup>5</sup>).

<sup>5</sup> O Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior, denominado AliceWeb, da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério de Indústria e Comércio Exterior (MDIC), é um banco de dados do comércio exterior brasileiro.



**Gráfico 4**  
Movimentação de cargas nos portos baianos – 2001-2014 (em toneladas)

Fonte: AliceWeb.

Com base no Gráfico 4 acima, dentre os portos públicos baianos, Ilhéus aparece com menor participação na movimentação de cargas, não alcançando 1 milhão de toneladas. Salvador é o segundo porto em volume, e o porto público de Aratu é o primeiro.

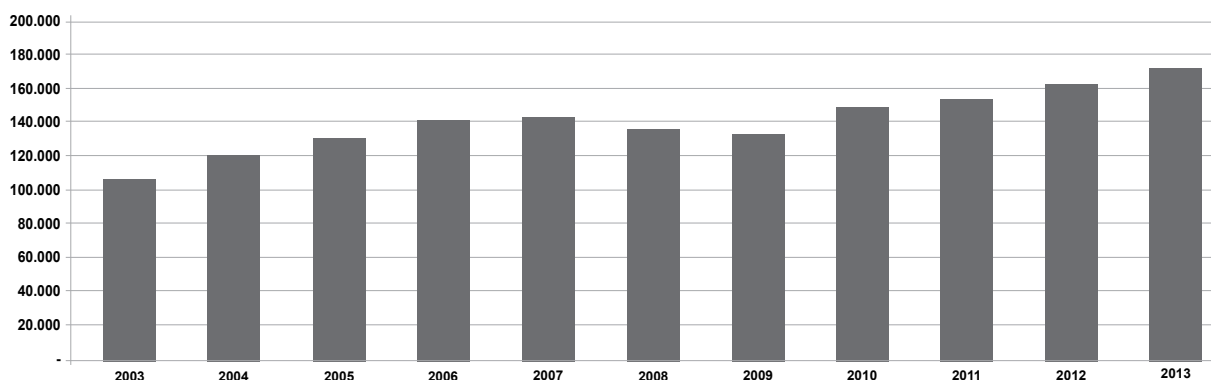
Ainda a partir do Gráfico 4, é possível observar que a movimentação de cargas nos portos baianos aponta uma concentração nos terminais de uso privado. Em 2001, os TUPs movimentaram 16.951.754 toneladas, crescendo progressivamente e atingindo 25.845.933 toneladas em 2008. Entre 2009 e 2012 houve uma queda, com recuperação até a marca de 25 milhões de toneladas em 2013.

Conforme se nota no Gráfico 5, o porto de Salvador apresentou, desde a virada do milênio, um processo significativo de aumento na movimen-

tação anual de unidades de contêineres de 20 pés (TEU), notadamente no período entre 2000 e 2006, quando saiu de 62.935 para 142.289 unidades movimentadas, um crescimento da ordem de 126%.

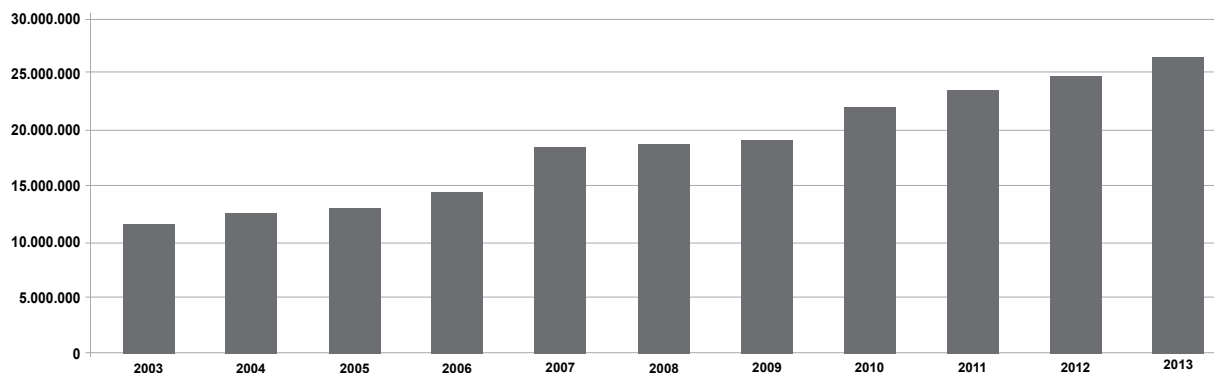
Em 2007 houve um crescimento de apenas 1,34%, iniciando-se um período de estagnação que teve continuidade nos dois anos seguintes. Assim, confirmando a tendência, em 2008 os números saíram de 144.192 unidades movimentadas para 137.123, com outra queda em 2009, quando circularam 134.023 unidades.

No ano de 2010, houve uma retomada do crescimento, com a superação da marca de 2007, alcançando 150.011 unidades. Desde então, foi registrado um incremento anual de 15% no total de unidades movimentadas até 2013.



**Gráfico 5**  
Tecon de Salvador – Movimentação anual de contêineres (TEU) (em unidades)

Fonte: AliceWeb.



**Gráfico 6**  
Porto de Salvador – Movimentação anual de carga containerizada (em toneladas)

Fonte: Associação dos Usuários dos Portos da Bahia (Usuport).

A movimentação anual de carga containerizada do porto de Salvador também vem experimentando uma linha de crescimento desde o ano 2000, como se pode verificar no Gráfico 6. Nos dois primeiros anos do milênio, não se ultrapassou a casa de 1 milhão de toneladas, registrando 816.916 toneladas em 2000 e 878.753 toneladas em 2001. Porém, já no ano de 2002, a marca do milhão foi alcançada, com 1.111.374 toneladas. A partir de então, o porto registrou, até o ano de 2006, um incremento médio regular anual de aproximadamente 7,5%, sendo que, em 2007, houve um crescimento de 28% em relação ao período anterior.

Fato interessante a ser destacado é que, embora a movimentação anual de contêineres tenha decrescido entre 2008 e 2009, conforme demonstra no Gráfico 5, a análise do Gráfico 6 revela que a movimentação anual de carga containerizada não sofreu declínio no mesmo período, mantendo-se estável e até com ligeiro crescimento. Portanto, o que caiu foi a quantidade de contêineres e não necessariamente o volume movimentado.

O Gráfico 7 revela uma oscilação nos índices de consignação média<sup>6</sup>, de toneladas por contêiner<sup>7</sup>

e de containerização média<sup>8</sup> a partir do ano 2000, observando-se uma inconstância entre aumento e decréscimo dos valores.

No que toca ao percentual de containerização média, merece destaque a curva de crescimento observada de 2005 até 2007, mostrando um aumento de 21,83%. A partir de 2008, nota-se um crescimento mais modesto, porém constante na casa de 1%, considerando-se os dados computados até setembro de 2014. A elevação desse índice se deve, muito provavelmente, à criação do Tecon Salvador, na década passada, o que contribuiu para o incremento na movimentação de carga containerizada.

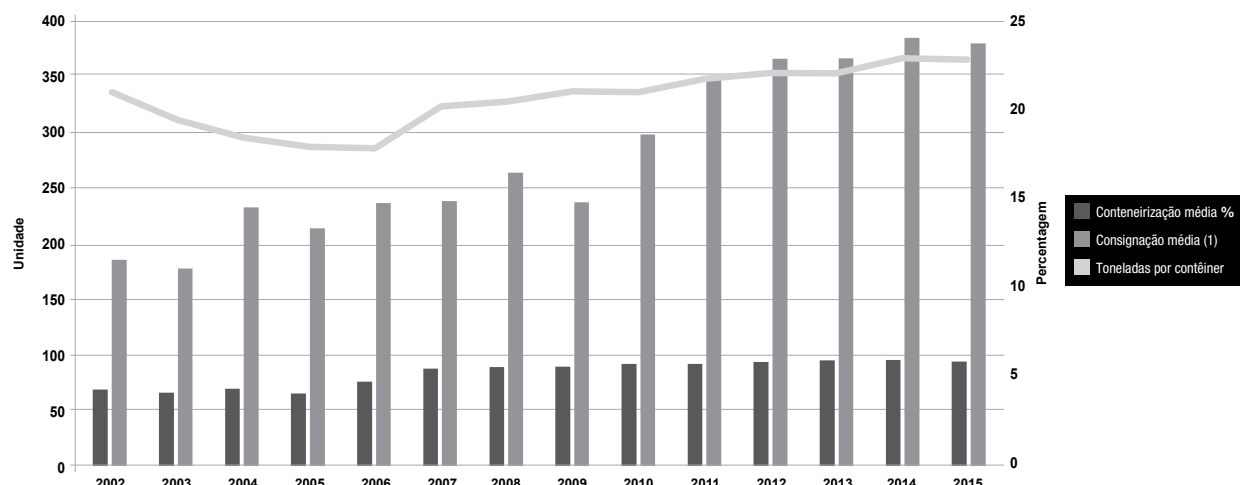
Em relação ao índice de consignação média, é relevante o aumento observado a partir de 2010, após um período de baixa experimentado em 2009. Em números, verifica-se um salto da casa de 23,23 para 29,19, alcançando a marca de 37,43 em meados do segundo semestre de 2014. A ampliação desse índice aponta para uma dinâmica de atracação de navios com maior porte no Tecon Salvador.

Por sua vez, o aumento do número de toneladas por contêineres, desde de 2006, mostra um processo de crescimento gradual positivo, com exceção do ano de 2010, que apresentou ligeira queda em relação a 2009. Interessante observar que a ten-

<sup>6</sup> Consignação média: medida em unidades por navio. Indica a característica do tamanho do navio que frequenta o porto, em cada terminal ou conjunto de berço.

<sup>7</sup> Toneladas por contêiner: indica uma relação entre o número de unidades de contêineres movimentado e a quantidade total de toneladas movimentada em contêineres.

<sup>8</sup> Containerização média: permite avaliar a quantidade de toneladas que foram movimentadas como carga containerizada.



**Gráfico 7**  
Índices de consolidação de carga no Tecon SSA

Fonte: Usuport.

dência de crescimento nesses anos, inclusive no período marcado pela crise internacional de 2008, reforça a ideia defendida na análise do gráfico anterior, de que houve uma otimização na utilização da ocupação dos contêineres, compensando a queda no número de unidades movimentadas.

No Gráfico 8 constam os dados detalhados da exportação e importação do Porto de Aratu, em percentagem por município. Em 2009, Camaçari exportou 50% do volume total das cinco cidades apresentadas no gráfico, importando 45% no mesmo período. Já em 2010, a participação do município nas exportações ficou em 47%, e as importações subiram para 56%. Em 2011, o percentual das exportações caiu para 37%, e das importações, para 49%. Em 2012, o município registrou 37% das exportações, tendo um aumento relevante nas importações, que atingiram 63%. Já em 2013, Camaçari voltou a registrar o índice de exportação de 2009 (50%), com uma queda de 15 pontos percentuais em suas importações (48%).

São Francisco do Conde teve variação para mais e para menos nas exportações, de 41% a 55%, entre 2009 e 2011, ano em que mais exportou no período analisado. A participação do município ficou em 54% em 2012 e 43% em 2013. Já os percentuais de importação variaram de 22% a 27%,

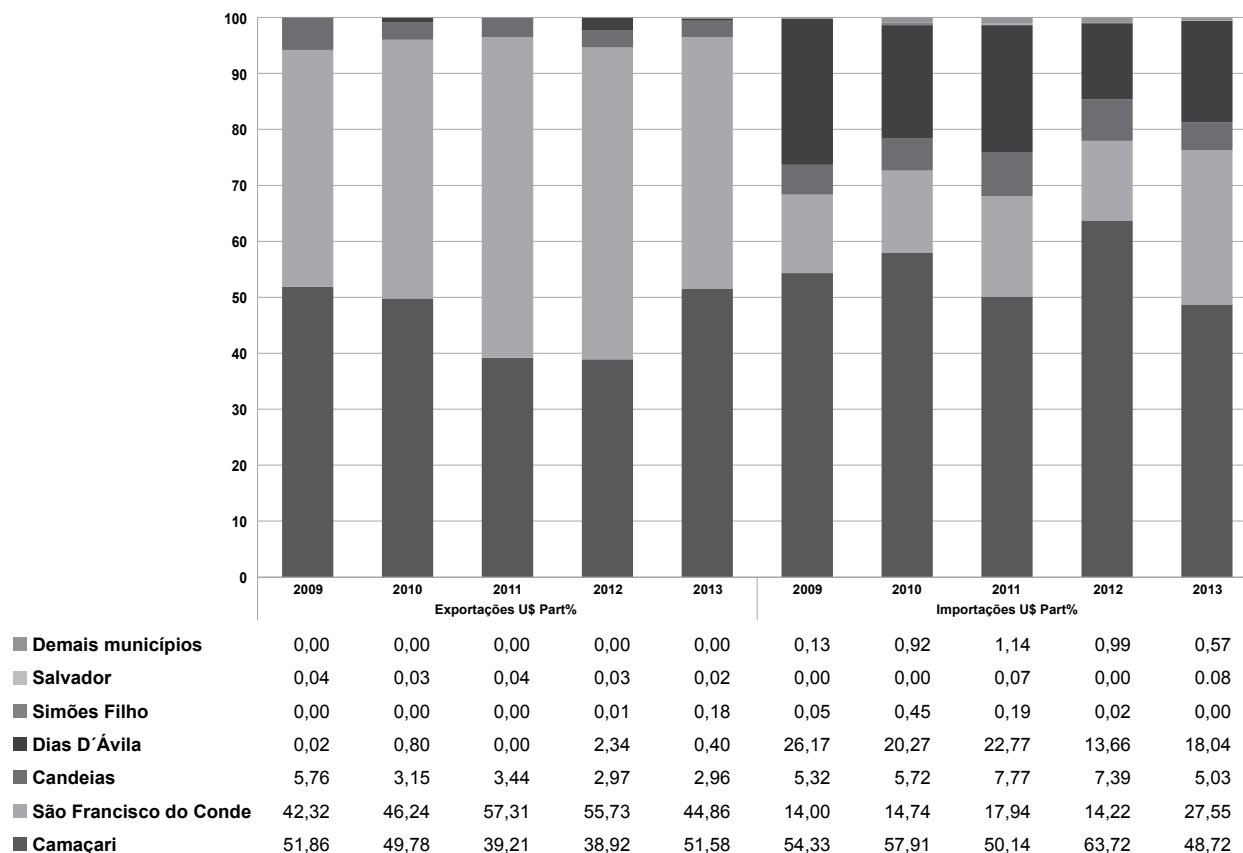
entre 2009 e 2013, demonstrando que o município mais exportou do que importou.

Os municípios de Candeias, Cubatão-SP, D'Ávila e os demais agrupados no gráfico não apresentaram participação relevante nas exportações e importações em relação a Camaçari e São Francisco do Conde. Candeias, entretanto, teve uma variação um pouco mais destacada nas importações, de 14% a 22%, entre 2009 e 2011, e de 13% a 18%, entre 2012 e 2013.

A partir da análise da movimentação de cargas nos portos baianos, pode-se afirmar que os produtos da Bahia basicamente são exportados pelos principais portos do estado: Salvador e Aratu. Contudo, o destaque atribuído a Aratu é resultante da movimentação dos TUPs instalados no complexo. Poucas empresas, municípios e produtos são responsáveis pela movimentação portuária no Complexo de Aratu, com destaque para a Ford. A área de influência do complexo está fortemente concentrada na Região Metropolitana de Salvador.

Em termos avaliativos, a infraestrutura portuária baiana aparenta estar limitada à Região Metropolitana de Salvador, com defasagem tecnológica e operando em condições precárias. Não se pode ignorar, porém, que há segmentos e firmas que têm acesso a uma melhor condição portuária por





**Gráfico 8**  
Relação dos cinco principais municípios que exportam e importam por Aratu

Fonte: AliceWeb.

meio dos TUPs. No entanto, essa lógica de limitar o acesso a dispositivos logísticos com melhor capacidade de conferir vantagens competitivas a quem tem mais recursos pode significar uma maior concentração espacial de riqueza. Os demais usuários ficam relegados a uma infraestrutura pública precária, limitada e defasada.

O transporte fluvial se resume à Hidrovia do São Francisco, importante ligação entre o Nordeste e o centro-sul. A hidrovia funciona na Bacia do Rio São Francisco (incluindo ainda os rios Grande, Preto e Corrente), com auxílio da eclusa de Sobradinho. Ao longo do curso, há terminais fluviais em Juazeiro, Ibotirama, Xique-Xique e Barra. A administração do sistema hidroviário é feita pela Companhia de Navegação do São Francisco (Franave). A hidrovia escoia granel sólido agrícola e tem potencial para movimentação de carga geral.

Atualmente, a infraestrutura ferroviária disponível no estado da Bahia se resume à Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), com controle da Vale, conforme fica claro nas palavras do professor Silveira (2007, p. 101):

[...] no estado da Bahia, em crescente processo de modernização econômica, há poucos traçados férreos (1.593 km) e uma limitada integração com e entre os polos, centros, distritos e núcleos industriais do Estado. Apesar de unir-se ao Pólo Petroquímico de Camaçari (COPEC), ao Centro Industrial de Aratu (CIA), ao Centro Industrial do Subaé (CIS) e ao Distrito Industrial de Juazeiro, a ferrovia pouco transporta destas regiões industriais. A COPEC é a que mais utiliza as ferrovias. Outros focos de industrialização na Bahia, como o de Eunápolis, Vitória da Conquista, Itapetinga, Valença, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Barreiras

estão muito longe dos trilhos férreos. [...] na Bahia não existe uma “rede férrea compacta” e as interações espaciais de Salvador com as demais regiões do estado, através desse modal, é limitada.

Tratando-se do transporte aéreo de carga, a Bahia conta somente com o terminal de cargas do Aeroporto Internacional Luís Eduardo Magalhães, situado em Salvador.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Embora a infraestrutura de transporte da Bahia voltada à circulação de bens tenha logrado melhorias no modal rodoviário no período analisado, ainda é seletiva, limitada, desintegrada, precária e defasada. Todavia, essas são características gerais e que se distinguem em grau a depender do modal. Na competência organizacional, ainda segue a insistência na concentração de investimentos no modal rodoviário, sendo que os demais continuam com projetos sem articulação intermodal. É o caso da FIO, que não tem projeto de integração com a FCA nem de intermodalidade, como a adoção de rodotrilho ou centros logísticos intermodais. Além disso, ainda não há uma solução concreta para a falta de integração ferroviária do porto de Salvador.

A partir dessas características da infraestrutura de transporte baiana, destacam-se dois pontos caros à logística territorial: a desfragmentação territorial do estado, sem vias de comunicação consistentes, devido à concentração no modal rodoviário; e a intenção da descentralização econômica, bandeira levantada pela Secretaria do Planejamento do Estado (Seplan).

De imediato, correlacionada a esses dois pontos, há a necessidade de uma solução mais apropriada para o escoamento dos grãos produzidos no oeste baiano, questão levantada pela Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia (Aiba) ao longo de 1990 a 2000, em conformidade com a ascensão produtiva da região.

Essa fuga de cargas provocada pela incapacidade do estado de escoar a produção do oeste está relacionada a uma dinâmica mais ampla: a corrida nacional dos estados pelo escoamento da carga gerada com o *agribusiness* no Centro-Oeste do país. Nesse sentido, há um embate entre as unidades federativas em busca da garantia de recursos e cargas para os seus empreendimentos infraestruturais.

Assim, pode-se destacar o seguinte problema: quanto mais limitada a logística territorial disponível no estado, mais se compromete a capacidade de promover uma infraestrutura de transporte mais competitiva.

Cabe ressaltar que a possibilidade de êxito na difusão das externalidades positivas provenientes da logística territorial reside na integralidade dos projetos. Ao mesmo tempo, essa integralidade se contrapõe aos interesses econômicos e geopolíticos e às perspectivas ideológicas presentes tanto no nível local quanto no nacional. Recai maior peso sobre a importância da competência política e institucional do governo, tanto no nível federal quanto no estadual, para fazer prevalecer o projeto integral. E ainda há a capacidade dos grupos locais de se organizarem para fazer valer a integralidade das ações, em contraponto aos grupos de interesse que se satisfazem com projetos de infraestrutura de transporte fragmentados, quando não exclusivos.

Conforme apontado na discussão sobre a competência organizacional, o planejamento da logística territorial, aqui com foco no rodoviário, dá pouca importância à articulação com os principais polos logísticos do estado para além da integração por meio do modal rodoviário. No projeto da FIO, não há a devida atenção ao transporte de carga, mesmo essa ferrovia passando próxima a polos com potencialidade, como Vitória da Conquista e Brumado, onde a FCA cruza com a FIO, além das cidades que já constam no seu trajeto, como Ilhéus, Caetité, Itabuna e Barreiras. A infraestrutura fica assim focada em *commodities*, prática tradicional e retrógrada no planejamento do transporte no país.

Feira de Santana também carece de uma atenção especial. O município tem vocação para abrigar um aeroporto internacional de carga de projeção regional para o Nordeste, sem contar a urgência de uma ligação com a rede ferroviária. Como se destacou antes, não se pode planejar o transporte depois da instalação de atividades econômicas. Deve-se prover as regiões para torná-las mais competitivas e romper com o ciclo de investimento onde já circula capital, o que gera concentração espacial da riqueza. É o que se vê no ordenamento econômico espacial na Bahia, com forte concentração na Região Metropolitana de Salvador. Não obstante os esforços, tanto do governo estadual quanto do federal, em promover parcerias público-privadas, ainda é necessária uma maior participação do capital privado nos investimentos em infraestrutura de transporte, principalmente na integração ferroviária e aérea.

Já no âmbito institucional, é preciso isolar as decisões técnicas da influência política partidária, principalmente na fiscalização de obras e serviços ofertados por concessionárias. Também é urgente rever os termos do contrato com a Vale na exploração da FCA, que, dentre todas as instalações da rede de transportes baiana, é a que demanda maior atenção.

Existe uma infraestrutura de transporte disponível para os agentes econômicos desenvolverem uma logística empresarial com alto nível de competitividade no estado da Bahia. Todavia, ainda é necessário aprofundar estudos, sobretudo a respeito da percepção dos usuários e da construção de modelagens de projeção para avaliação de impactos resultantes dos projetos na competitividade da economia baiana.

## REFERÊNCIAS

BALLOU, Ronald H. *Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física*. São Paulo: Atlas, 1993.

BRAGA, V. Logística, planejamento territorial dos transportes e o projeto dos Centros Logísticos Integrados no Estado de São Paulo. *E-Premissas*, São Paulo, n. 3, p. 68-92, jan./jun. 2008.

BRASIL. Lei nº 12619, de 30 de abril de 2012. Dispõe sobre o exercício da profissão de motorista; altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 9.503, de 23 de setembro de 1997, 10.233, de 5 de junho de 2001, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e 12.023, de 27 de agosto de 2009, para regular e disciplinar a jornada de trabalho e o tempo de direção do motorista profissional; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 maio 2012.

BRASIL. Ministério dos Transportes. *A Bahia e a infraestrutura para ampliar a sua competitividade*. Salvador: Ministério dos Transportes, 2013. 30 slides, color.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. *Pesquisa Rodoviária CNT*. 2007. Disponível em: <<http://pesquisarodovias.cnt.org.br/Downloads/Edicoes/2007/Boletim/Boletim2007.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. *Pesquisa Rodoviária CNT*. 2010. Disponível em: <<http://pesquisarodovias.cnt.org.br/Downloads/Edicoes/2007/Boletim/Boletim2007.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Pesquisa Rodoviária CNT**. 2014. Disponível em: <<http://pesquisarodovias.cnt.org.br/Downloads/Edicoes/2007/Boletim/Boletim2007.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2016.

DE PAULA, Germano Mendes; AVELLAR, Ana Paula. Reforms and infrastructure regulation in Brazil: the experience of ANTT and ANTAQ. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, [S.l.], v. 48, n. 2, p. 237-251, 2008.

FROMM, Gary. *Transporte e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Victor Publicações, 1968.

FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *Transportes e logística: os modais e os desafios da multimodalidade*. Salvador: FLEM, 2002. 124p.

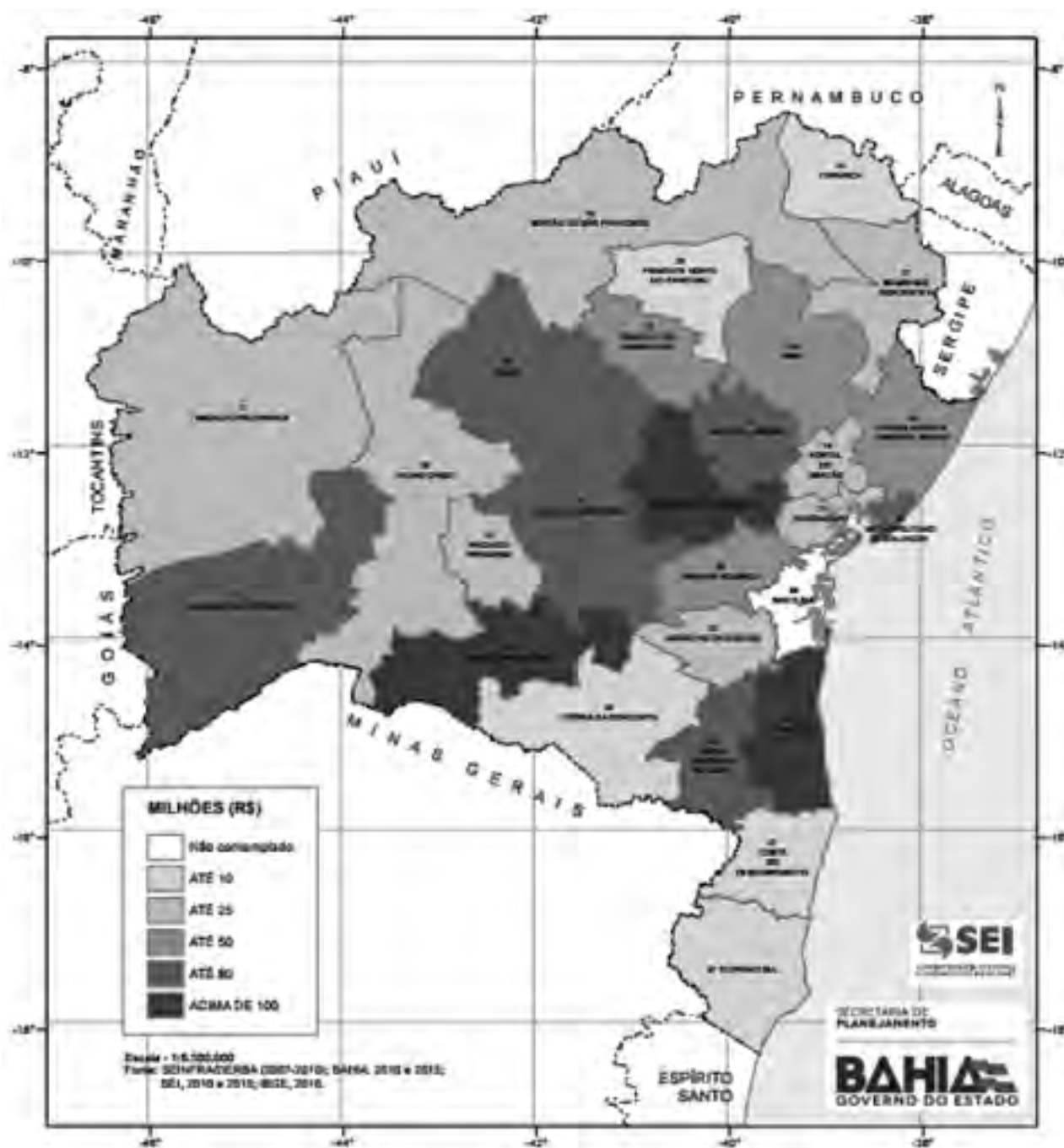
FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Annual report 2010: supporting a balanced global recovery*. Washington: FMI, 2010. Disponível em: <[http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2010/eng/pdf/ar10\\_eng.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2010/eng/pdf/ar10_eng.pdf)>. Acesso em: 15 de janeiro 2016.

FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 83 p.

GOLDBERG, David Joshua Krepel. *Regulação do setor portuário: análise do novo modelo de concessão de portos organizados*. 2009. 223 f. Dissertação (Mestrado)-Curso de Engenharia Naval e Oceânica, Escola Politécnica, USP, São Paulo, 2009.

ILOS. *Portos tem a pior avaliação desde 2007*. 2014. Disponível em: <<http://www.ilos.com.br/web/portos-tem-a-pior-avaliacao-desde-2007/>>. Acesso em: 22 maio 2016.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Produto Interno Bruto dos municípios*. 2. ed. Rio de Janeiro, 2013. (Série Relatórios Metodológicos, 29). Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib\_Municipios/2010/srmpibmunicipios.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2015.
- MONIÉ, Frédéric; VIDAL, Soraia Maria do S. C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 975-995, nov./dez. 2006.
- NUNES, Maribel Carvalho. *História portuária de Ilhéus 1915 - 1942*. 1999. 54 f. Monografia (Graduação) - Curso de História, Departamento de Filosofia e Ciências Humanas, UESC, Ilhéus, 1999.
- OLIVEIRA, Henrique Campos de. A Relação da infraestrutura de transporte da Região Litoral Sul da Bahia com o comércio internacional e o desenvolvimento econômico regional. In: CONGRES DE L'INSTITUT FRANCO-BRASILIEN ADMINISTRATIO DES ENTERPRISES, 5., 2009, Grenoble, FR. [Anais...] Grenoble, FR : [s.n.], 2009.
- \_\_\_\_\_. *O processo decisório de incorporação do Porto Sul à agenda do Governo do Estado da Bahia*. 2011. 130 f. Dissertação (Mestrado)-Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- PEDRÃO, Fernando. *Economia, política e poder: na periferia da globalização*. Salvador: Podivm, 2009.
- PORTER, Michael E. *Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- SANTOS, Joêmia da Conceição. *Maraú Ilhéus: o conflito das elites em torno de um novo porto (1950 - 1970)*. 2001. 54 f. Monografia (Graduação)-Curso de História, Departamento de Filosofia e Ciências Humanas, UESC, Ilhéus, 2001.
- SANTOS, Milton. *Economia espacial: críticas e alternativas*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2003.
- SANTOS, Paulo Rodrigues Dos. *Ilhéus, o porto e a crise regional*. 2001. 199 f. Dissertação (Mestrado)-Curso de Pós-graduação em Geografia, UFBA, Salvador, 2001.
- SILVEIRA, Márcio Rogério. *Estradas de ferro no Brasil: das primeiras construções às parcerias público-privadas*. Rio de Janeiro: Interciência, 2007.
- SLACK, B.; STARR, J. T. Ports as gateways: a traditional concept revisited. In: CONFÉRENCE INTERNATIONALE VILLES ET PORTS, 5., 1995, Dakar, SN. [Anais...] Dakar, SN: Association Internationale Villes et Ports, 1995.
- SOUZA, José Gileá et al. A FIOLE e a logística territorial baiana: limitações e fragmentação. *RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 15, n. 28, p. 73-85, 2013
- USUपोर्ट. *Estatísticas*. Salvador, 2016. Disponível em: <http://www.usuport.org.br/Estatísticas>. Acesso em: 22 maio 2016.
- VALEC ENGENHARIA CONSTRUÇÃO E FERROVIAS. *Mapa da FIOLE*. Disponível em: <http://www.valec.gov.br/acoes\_programas/FerrovialIntegracaoOesteLeste.phphttp://www.valec.gov.br/FerroviasFiole.php>. Acesso em: 30 ago. 2013.
- VASCO NETO. Portos e ferrovias: projeção para o III milênio. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 13, n. 2, p.161-172, set. 2003.
- YAGO, Glenn. *The decline of transit: urban transportation in german and U.S. Cities, 1900-1970*. New York: Cambridge University Press, 1984. 293 p.



Anexo A  
Distribuição dos recursos dos modais, por territórios de identidade – 2007-2010



# Normas para publicação

## Os artigos devem:

- Ser enviados por e-mail, preferencialmente, desde que não excedam o limite de dois megabytes. Acima desse limite, em mídia de CD-ROM, acompanhada de cópia impressa.
- Ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatados com entrelinhas de 1,5, margem esquerda de 3 cm, direita e inferior de 2 cm, superior de 2,5 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12.
- Preferencialmente, ser assinados por, no máximo, três autores.
- Ser apenas um por autor, exceto no caso de participação como coautor.
- Incluir, em nota de rodapé, os créditos institucionais do autor, referência à atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail.
- Ter, no mínimo, 15 páginas e, no máximo, 25.
- Vir acompanhados de resumo e *abstract* com, no máximo, 10 linhas, entrelinha simples, contendo, quando cabível, tema, objetivos, metodologia, principais resultados e conclusões. Abaixo do resumo e do *abstract*, incluir até cinco palavras-chave e *keywords*, separadas entre si por ponto e finalizadas também por ponto.
- Apresentar padronização de título, de forma a ficar claro o que é título e subtítulo. O título deve se constituir de palavra, expressão ou frase que designe o assunto ou conteúdo do texto. O subtítulo, apresentado em seguida ao título e dele separado por dois pontos, visa esclarecê-lo ou complementá-lo.
- Contar com tabelas e demais tipos de ilustrações (desenhos, esquemas, figuras, fluxogramas, fotos, gráficos, mapas etc.) numerados consecutivamente com algarismos arábicos, na ordem em que forem citados no texto, com os títulos, legendas e fontes completas, e serem localizados o mais próximo possível do trecho a que se referem.
- Conter todo e qualquer tipo de ilustração acompanhado dos originais, de forma a garantir fidelidade e qualidade na reprodução, observando que a publicação é impressa em preto e branco. Se as fotografias forem digitalizadas, devem ser escaneadas em 300 dpi (CMYK), com cor real e salvas com a extensão TIFF. Se forem em preto e branco, devem ser escaneadas em 300 dpi, em tons de cinza. Se for usada máquina digital, deve-se utilizar o mesmo procedimento com relação a dpi e extensão, de acordo com o item “Ilustrações” do *Manual de Redação e Estilo da SEI*, disponibilizado em [www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br), no menu “Publicações”.
- Destacar citações diretas que ultrapassem três linhas, apresentando-as em outro parágrafo, com recuo de 4 cm à esquerda, tamanho de fonte 10 e sem aspas (NBR 10520:2002 da ABNT).
- Quando da inclusão de depoimentos dos sujeitos, apresentá-los em parágrafo distinto do texto, entre aspas, com letra e espaçamento igual ao do texto e recuo esquerdo, de todas as linhas, igual ao do parágrafo.
- Evitar as notas, sobretudo extensas, usando-as apenas quando outras considerações ou explicações forem necessárias ao texto, para não interromper a sequência lógica da leitura e não cansar o leitor.
- Indicar as notas de rodapé por números arábicos, aparecendo, preferencialmente, de forma integral na mesma página em que forem inseridas.
- Conter referências completas e precisas, adotando-se o procedimento informado a seguir.

## Referências

No transcorrer do texto, a fonte da citação direta ou da paráfrase deve ser indicada pelo sobrenome do autor, pela instituição responsável ou, no caso de autoria desconhecida, pela primeira palavra do título da obra seguida de reticências, ano e página. Quando incluída na sentença, deve ser grafada em letras maiúsculas e minúsculas, e quando estiver entre parênteses, deve ter todas as letras maiúsculas.

Exemplos:

- A estruturação produtiva deveria se voltar para a exploração econômica de suas riquezas naturais, conforme esclarece Castro (1980, p. 152).
- “O outro lado da medalha dessa contraposição da Inglaterra civil e adulta às raças selvagens e de menoridade é o processo pelo qual a barreira, que na metrópole divide os servos dos senhores, tende a perder a sua rigidez de casta” (LOSURDO, 2006, p. 240).

No final do artigo, deve aparecer a lista de referências, em ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR 6023:2002 da ABNT.

Exemplos:

Para livros:

- BORGES, Jafé; LEMOS, Gláucia. *Comércio baiano: depoimentos para sua história*. Salvador: Associação Comercial da Bahia, 2002.

Para artigos e/ou matéria de revista, boletim etc.:

- SOUZA, Laumar Neves de. Essência x aparência: o fenômeno da globalização. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 3, p. 51-60, dez. 2002.

Para partes de livros:

- MATOS, Ralfo. Das grandes divisões do Brasil à idéia do urbano em rede tripartite. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Espacialidades em rede: população, urbanização e migração no Brasil contemporâneo*. Belo Horizonte: C/Arte, 2005. p. 17-56.

Na lista de referências, os títulos dos livros devem aparecer sempre em itálico. Os subtítulos, apesar de citados, não recebem o mesmo tratamento. No caso de artigo/matéria de revista ou jornal, o itálico deve ser colocado no título da publicação. A lista de referências deve ser alinhada à esquerda e conter apenas os trabalhos efetivamente utilizados na elaboração do artigo.

## Originais

Os originais apresentados serão considerados definitivos. Caso sejam aprovados, as provas só serão submetidas ao autor quando solicitadas previamente, cabendo ao mesmo fornecer informações adicionais, se necessário. Serão também considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à revista, não implicando pagamento de direitos autorais. A editoria-geral da SEI e a coordenação editorial do volume, em caso de aceitação do texto, reservam-se o direito de sugerir ou modificar títulos, formatar tabelas e ilustrações, entre outras intervenções, afim de atender ao padrão editorial e ortográfico adotado pela instituição e expresso no *Manual de Redação e Estilo da SEI*, disponibilizado em [www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br), no menu “Publicações”. Comprometem-se ainda a responder por escrito aos autores e, em caso de recusa, a enviar-lhes os resumos dos pareceres.





## COLABORARAM NESSE NÚMERO:

*Adalberto Cantalino*

*Ana Elísia de Freitas Merelles*

*Angela Machado Rocha*

*Antonio César Ortega*

*Aroldo de Albuquerque Mello Moreira*

*Cláudia Monteiro Fernandes*

*Cristiane Aparecida de Cerqueira*

*Danilo Jorge Vieira*

*Ednildo Andrade Torres*

*Elba Medeiros Punski dos Santos*

*Fernanda Calasans C. L. Pessoti*

*Francisco Lima Cruz Teixeira*

*Francisco Lima Cruz Teixeira*

*Fred Oliveira Rodrigues*

*GeizaVeloza Amaral*

*Gervásio Ferreira dos Santos*

*Gildásio Santana Júnior*

*Gustavo Casseb Pessoti*

*Henrique Campos de Oliveira*

*Henrique Dantas Neder*

*João Paulo C. Santos*

*José Emanuel Rebouças Ferreira*

*Karina Maria das Graças C. Silva*

*Leanderson Pinto da Silva*

*Lina Maria Brandão de Aras*

*Marcelo Santana Silva*

*Marcial Saavedra Castro*

*Paulo Sérgio Rodrigues de Araújo*

*Ramosildes Anunciação dos Santos*

*Renato Droguett Macedo*

*Roberto Lucas Spínola Souto*

*Rondinaldo Silva das Almas*

*Ronisson Lucas Calmon da Conceição*

*Sílvio Vanderlei Araújo Sousa*

*Simone B. Medeiros Pereira*

*Urandi Roberto Paiva Freitas*



SECRETARIA DO  
PLANEJAMENTO



ISSN 0103 8117



977010381100-1