

Antonio Ângelo Martins da Fonseca

Professor Adjunto do Departamento de Geografia da Universidade Federal da Bahia
aangelofonseca@uol.com.br

Gestão do território em municípios da Bahia: Um estudo comparativo¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar, de forma comparativa, os modelos de gestão do território adotados nos municípios de Luis Eduardo Magalhães, Maracás e Pintadas/Bahia, desde o ano 2000. Tomando como base a importância dos contextos, dos recursos do território e das ações, os resultados deste artigo demonstram mudanças significativas nos municípios com a emergência de novos modelos de gestão que expressam o ambiente descentralizador do Brasil.

Palavras-chave: gestão do território, descentralização, município, contexto, ações.

Abstract

MANAGEMENT TERRITORY IN MUNICIPALITIES OF BAHIA: A COMPARATIVE STUDY

This article has as objective to analyze, comparatively the models of management territory adopted in municipalities of Luis Eduardo Magalhães, Maracás e Pintadas/Bahia since the year 2000. Building on the importance of the contexts, of the areas resources and the actions, the results of that article show significantly variations in the municipalities with the emergence of the new models of management expressing Brazil's decentralized environment.

Key-words: management territory, decentralization, municipality, context, action.

1. Introdução

Do ponto de vista da organização político-territorial do Estado, os últimos quarenta anos podem ser caracterizados como descentralizados. Presente tanto em países desenvolvidos como em subdesenvolvidos, a virada descentralizadora a favor do fortalecimento municipal está relacionada, principalmente, ao processo de reestruturação capitalista, às reformas no papel do Estado e ao aumento de demandas sociais por participação no nível das decisões locais.

Mesmo estando ao lado daqueles que defendem a descentralização como sendo a via mais executável para a instalação e o desenvolvimento de modelos de gestão do território mais democráticos nos municípios, reconheço, por outro lado, que em países como o Brasil, onde o desenvolvimento geográfico desigual se apresenta de forma transparente entre regiões e lugares, a tarefa para descentralizar enfrenta muitas dificuldades e, com isso, os resultados do processo são bastante desiguais. Fatores como uma cultura política local de cunho clientelista, fisiologista e centralizadora, frágil base econômica, baixa capacidade de arrecadação fiscal, infraestrutura técnica deficiente, falta de qualificação profissional dos servidores e a *síndrome da simetria* à qual se referiu Mello (1971), interferem diretamente nos resultados da descentralização em muitos municípios brasileiros.

Mas, apesar das adversidades, o fato é que novos modelos de gestão do território com ações dirigidas ao fortalecimento econômico e social, vêm sendo adotados por governos locais, em pequenos municípios do Brasil, nos últimos quarenta anos. São gestões com conteúdo do empreendedorismo competitivo, com conteúdos mais inclusivos, descentralizados e participativos e, em menor proporção, com características híbridas: empreendedorismo com participação e inclusão e desenvolvimento local com inclusão social.

Em municípios pequenos da Bahia, pelo menos os dois primeiros modelos podem ser identificados. E o objetivo central deste artigo é exatamente o de analisar, de forma comparativa, algumas experiências concretas de gestão do território voltadas para o fortalecimento social e econômico, tomando como referência os municípios baianos de Luis Eduardo Magalhães (LEM), Maracás e Pintadas, entre 2000 e 2008 (Figura 1).

2. Modelos de gestão do território

No contexto da evolução histórica do município brasileiro, é possível identificar, de forma geral, pelo menos três grandes modelos de gestão do território adotados pelos governos locais. São modelos influenciados direta e indiretamente por variados fatores – reestruturação do capitalismo, aspectos sócio-culturais e políticos locais, centralização/descentralização do Estado, revolução científica e tecnológica, processo de minimização do Estado, redemocratização e inovações institucionais de 1988 – e orientados, muitas vezes, por agências internacionais como o Banco Mundial. São eles²: o modelo gerencial, o ativismo democrático e o empreendedor³.

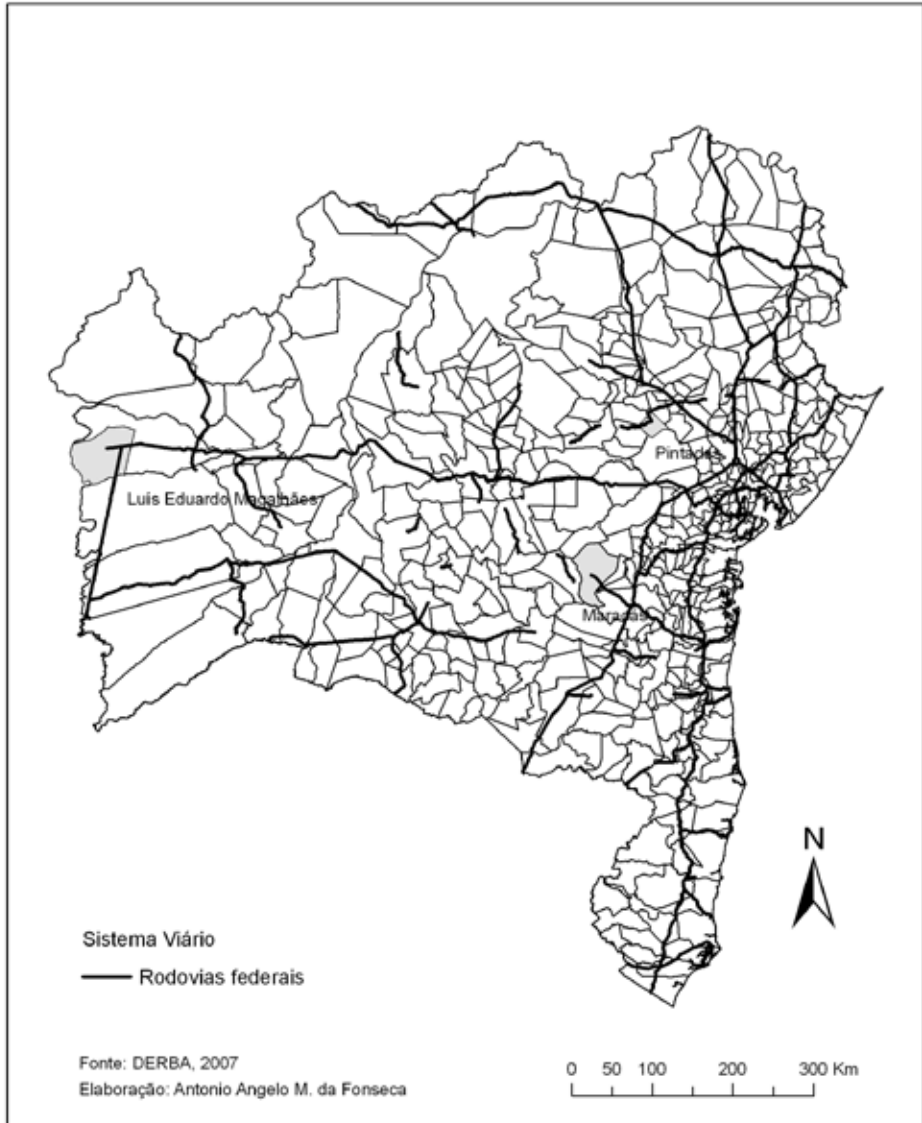
O modelo gerencial e executor prevaleceu com o advento do nacional desenvolvimentismo do Brasil. Nesta fase, que se estende dos anos de 1940 até o final dos anos de 1980, o município experimentou poucos momentos de autonomia política, administrativa e financeira, entre 1934 a 1937 e entre 1946 e 1964 (FONSECA, 2005). Por conta disso, a gestão do território também foi centralizada em torno do governo local, que executava as decisões e ações oriundas do governo central. A falta de autonomia municipal influenciou a pouca capacidade de inovação local e de participação da população nas decisões governamentais.

Questões relacionadas ao meio ambiente não eram consideradas e as políticas voltadas especificamente à gestão urbana passaram a ser estimuladas pelas agências internacionais, como o Banco Mundial, e articuladas e financiadas pelo Estado brasileiro (WERNA, 1996). Portanto, a gestão do território neste período, apesar de ajudar a manter o controle sócio-territorial na escala do município, não foi compartilhada, participativa, descentralizada e nem apresentava ações de geração de renda e fortalecimento econômico na maior parte dos municípios. Reproduzia, em termos formais, o modelo centralizado e autoritário da escala federal, sobretudo entre 1964 e 1985⁴.

Com base em Harvey (1989), a ruptura com o modelo gerencial nos municípios dos países desenvolvidos começou a ocorrer, de forma marcante, a partir dos anos de 1980, na medida em que setores da elite política e empresarial concordaram que os governos locais necessitavam ser mais

Figura 1

Municípios de Luis Eduardo Magalhães, Maracás e Pintadas/Bahia - 2011



atuantes, empreendedores e inovadores para poder atrair investimentos, aproveitar as oportunidades lançadas pela globalização e gerar condições de renda e emprego para as populações. No Brasil, novos modelos de gestão do território, de base municipal, voltados para a melhoria das condições sociais e econômicas – o ativismo democrático e econômico, o empreendedorismo, que começaram a surgir sem romper com o modelo gerencial – a partir dos anos de 1980/90. Entretanto, o ativismo democrático, conforme Moura (1997), surgiu no Brasil em meados dos anos de 1970, engendrado por intermédio de governos locais considerados de esquerda e de demandas sociais, e toma força nos anos posteriores à descentralização de 1988.

De forma geral, o ativismo democrático caracteriza-se pela participação social nas decisões locais, na maior transparência político-administrativa e na melhor distribuição de serviços públicos. É uma gestão compartilhada do território que passou a ser desenvolvida no Brasil ainda em um contexto centralizado e autoritário, no qual as melhores condições para uma gestão democrática, na escala do município, ainda não tinham sido alcançadas, como a maior autonomia política, administrativa e financeira. Apesar de terem sido, inicialmente, experiências isoladas de gestão, foram significativas por dois motivos: representaram uma alternativa viável e consistente em relação ao modelo gerencial tradicional, centralizador, clientelista e pouco inovador; e em segundo lugar, serviram de referência para muitos governos locais que passaram a atuar posteriormente em diversas partes do Brasil e que ajudaram a ampliar e solidificar o modelo com a inserção de mais segmentos da sociedade nas decisões, com a instalação do orçamento participativo, de variados conselhos – saúde, educação, cidade, habitação, (MOURA, 1997) e de maior envolvimento e preocupações com a questão ambiental – como acontece no município de Pintadas.

E a partir de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (ou Estatuto do Município?), com seus diversos instrumentos de gestão do território, este modelo ganhou grande reforço na medida em que o estatuto ratifica a função social da propriedade e estimula a criação de conselhos populares para institucionalizar a participação da sociedade nas decisões locais.

O modelo empreendedorista começou ser adotado nos Estados Unidos desde o início dos anos de 1980 e depois foi exportado para a Grã-Bretanha e demais países da Europa e América Latina. No Brasil, se apresenta de

forma mais evidente a partir da década de 1990, com a crise nacional-desenvolvimentista e com o processo de descentralização. O empreendedorismo, enquanto modelo de gestão do território, será considerado neste trabalho a partir de suas características mais amplas, como um conjunto de ações de caráter competitivo que envolve as ideias de governança, parceria público-privado, flexibilidade institucional, privatizações de empresas, descentralização, *marketing* territorial, produtividade urbana, desenvolvimento local⁵ e que, conforme Harvey (1989), cumpre uma importante função para o processo de reestruturação do capitalismo. No conjunto deste modelo, o município é pensado como se fosse uma empresa; o governo local assume o papel de promotor, articulador e facilitador das estratégias de *uso*⁶ do território, sobretudo para atender aos interesses de grandes grupos privados; o território assume o papel de mercadoria para ser vendida, em decorrência de ser considerado um objeto com valor de uso e troca; os moradores são os funcionários diretos e indiretos dos parceiros, no caso empresas privadas nacionais e estrangeiras. Inclusive, muitos instrumentos de gestão presentes no Estatuto da Cidade não são aplicados neste tipo de gestão, até porque o território deve ser apresentado para os investidores externos como tendo uma atmosfera institucional flexível. Em LEM, foi este o modelo mais adotado até o fim de 2008.

Esses são, de forma geral, os três principais modelos de gestão do território que vêm marcando a evolução histórica do município brasileiro, desde os anos de 1940. E apesar de terem sido mostrados de forma evolutiva, não houve ainda a substituição completa do modelo mais tradicional, gerencial, apesar de todas as mudanças externas e internas que vêm ocorrendo desde o final do século passado no mundo e no Brasil.

3. Metodologia de análise dos modelos de gestão do território

Para analisar comparativamente os três referidos municípios, foi adotado, como parâmetro explicativo, um modelo de análise de gestão territorial, baseado no contexto, nos recursos e nas ações para o uso do território. O contexto refere-se a condicionantes na escala global, relacionados

à reestruturação do capitalismo, a condicionantes nas escalas nacional e estadual, de caráter político e institucional, relacionados à descentralização de 1988 e ao Estatuto da Cidade em 2001. Mas, apesar da força destes fatores externos, a gestão do território nos municípios baianos também tem, na escala local, importantes fontes de condicionantes, devidos a uma herança histórica de relações sociais e políticas verticais que estão presentes até os dias atuais e que podem interferir no tipo e na qualidade do modelo de gestão. Por conta disso e para alcançar o objetivo deste artigo, os elementos contextuais mais valorizados aqui, a depender do município, foram os sociais, políticos e simbólicos relacionados à escala local.

Apesar da polissemia, a acepção de território adotada neste artigo é mais geral e refere-se à dimensão política do espaço, constituída de base material e simbólica que, em decorrência das transformações da sociedade e das novas demandas, vem assumindo nova importância (CASTRO, 2005). Ressalto aqui os seus conteúdos naturais, técnicos e simbólicos que vêm sendo resignificados e usados em maior e/ou menor proporção, a depender do modelo de gestão adotado.

Por fim, as ações, que correspondem aos variados procedimentos políticos, administrativos e institucionais utilizados pelos governos locais no processo de gestão para o uso do território, em decorrência dos entrecortes e consensos envolvendo os mais variados agentes. As ações foram analisadas por intermédio de cinco elementos: programas e projetos – nos quais serão expostos os tipos de programas e projetos e os setores atendidos; fonte de financiamento – quem está financiando os programas e projetos (governo federal, estadual ou municipal, setor privado ou terceiro setor), se é convênio e qual a contrapartida da prefeitura; escala – qual a extensão territorial do programa e projeto: o município como um todo, a zona rural, a zona urbana, bairros; objetivos – que representam as pretensões do programa e projeto em relação à resolução de problemas sociais e econômicos; e parceiros – quem está colaborando com a implementação do projeto e de que forma. Com a análise destes elementos, articulados com o contexto e com os recursos territoriais, foi possível demonstrar a partir de quadros como ocorreram as gestões dos territórios voltadas às mudanças das condições sociais e econômicas nos municípios de LEM, Maracás e Pintadas.

4. Os contextos territoriais

O município de Luís Eduardo Magalhães localiza-se na Mesorregião do Extremo Oeste Baiano, na Microrregião Geográfica de Barreiras, possui uma área de 4.019 Km², dista 947 km de Salvador e 570 km de Brasília. O acesso ao município é feito, principalmente, através da BR-020 e BR-242. Em 30 de março de 2000, quando se emancipou, LEM tinha 20.169 habitantes e, praticamente 10 anos após sua emancipação, a população triplicou, já que alcançou, conforme IBGE (2010), 60.179 habitantes.

O município de Maracás foi emancipado de Mucugê em 1855 pela Lei provincial n^o 518, está inserido na Microrregião geográfica de Jequié, na Mesorregião Centro Sul Baiano, possui uma área de 2.435 Km², está a 964 m de altitude, dista 367 km de Salvador e tem uma população de 24.615, conforme o IBGE (2010). A rodovia que passa diretamente pela cidade de Maracás é a BA 026, que liga a BR 116 à BA 142.

O município de Pintadas está localizado na Microrregião Geográfica de Feira de Santana, em pleno semi-árido, e distante 194 km de Salvador. Foi emancipado em 1985, tem uma população de 10.345 habitantes, conforme IBGE (2010), e uma área de 529 Km². O acesso ao município, que inclusive não tem nenhuma estrada pavimentada, é realizado a partir da BR 324 e da BA 052.

O município de Maracás é o mais antigo, se emancipou no período colonial e foi sempre governado por grupos políticos muito conservadores – sobretudo os mais antigos, anteriores ao século XXI – que não mantinham canais de diálogo com a sociedade para as tomadas de decisões locais. E, talvez em decorrência do centralismo e do conservadorismo, não se tem relatos históricos de iniciativas descentralizadoras locais e de fortes movimentos sociais que surgiram e atuaram no município.

Pintadas é um município novo em relação a Maracás e surgiu em 1985, antes da Constituição de 1988. Apesar de também ter sido dominado durante muitos anos por grupos políticos conservadores ligados à grande propriedade de terra, viu surgir, desde os anos de 1960, uma ampla mobilização de pequenos agricultores, com presença marcante das mulheres, e que hoje controlam a cena política local e definem o modelo de gestão

municipal, devido à relação de complementaridade estabelecida entre a prefeitura e o movimento social. Já o município de LEM é novíssimo em relação aos anteriores, pois se emancipou de Barreiras em 2000 no contexto da inovação institucional de 1988. Mesmo assim, herdou aspectos da cultura política do antigo município brasileiro: governo autoritário, centralizador, sem canal de diálogo com a sociedade local e sem transparência em relação à política e à administração.

Mas, apesar das diferenças, os três municípios têm apresentado inovações significativas nos modelos de gestão local que demonstram, apesar das especificidades de cada contexto, uma nova atitude de governos locais nos municípios baianos que superam o determinismo social e político presente nas obras de Putnam (1996) e Fonseca (2005). LEM surgiu a partir do fluxo migratório, sobretudo de gaúchos e paranaenses, que se deslocaram para o povoado de Mimoso do Oeste, atual Município de Luís Eduardo Magalhães, para se dedicarem à agricultura moderna e, posteriormente, ao setor imobiliário, ao comércio, à indústria e aos serviços. Neste fluxo, também estão inseridos grande quantidade de excluídos, como trabalhadores rurais sem terras de diversas partes do país, que vêm ocupando as áreas periféricas da cidade (FONSECA; VIEIRA, 2008). Sua emancipação ocorreu devido às pressões de grupos locais – políticos e econômicos – e grupos políticos estaduais e federais que argumentaram a capacidade de autosustentação econômica do novo município. Desde a emancipação, LEM foi governado pelo mesmo grupo político ligado ao PFL – atual DEM –, constituído de empresários ligados direta ou indiretamente ao agronegócio. Até 2008, foram modelos de gestão municipal centralizados, empresariais e sem canal de negociação com a sociedade. Ou seja, é um município novo, nascido no contexto da descentralização de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001, mas que já apresentava muitas heranças comuns na história política local do Brasil. Em LEM não havia uma forte oposição política e a Câmara de Vereadores era majoritariamente constituída pelos partidários do prefeito. Até o primeiro mandato, as escolas municipais, posto de saúde, prédio da prefeitura e prédio da câmara eram quase todos alugados à prefeitura. O prefeito denominou o modelo adotado de gestão empresarial com responsabilidade social.

Totalmente inserido no semi-árido, a localidade de Pintadas sempre se fundamentou na concentração das grandes propriedades rurais e na agricultura e pecuária extensiva de baixa produtividade e de pouca absorção de mão-de-obra. Por conta das constantes secas e por conta das difíceis condições de trabalho no campo, sempre foi um município voltado para a migração sazonal da população, sobretudo de homens, para o Sudeste do país. Mas apesar desse domínio do latifúndio e das difíceis condições dos trabalhadores, desde os anos de 1960 começou a ser originado um amplo e forte movimento social dos pequenos agricultores, estimulado pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBS), que hoje é representado pela Rede Pintadas – constituída por 11 entidades sociais – e que já conseguiu eleger, por quatro mandatos consecutivos, o prefeito do município (RAIMUNDO; ASANO, 2006; FISCHER; NASCIMENTO, 2003). Pintadas era distrito de Ipirá até 1985, quando conseguiu sua emancipação pela força dos grupos políticos e econômicos tradicionais ligados à grande propriedade e ao comércio. A emancipação, que também contou com o apoio comunitário, teve como principal argumento o isolamento administrativo em relação a Ipirá, que pouco investia no distrito. Isso dificultava o oferecimento de serviços básicos à população, como saúde e educação. Os dois primeiros mandatos de prefeitos após a emancipação ficaram a cargo de grupos políticos ligados ao PFL.

Contudo, com a solidificação e a expansão do movimento social de Pintadas, com a criação de seu projeto político e a criação do PT – Partido dos Trabalhadores – em 1988 (FISCHER; NASCIMENTO, 2003), a situação política local começou a mudar, pois desde 1996 o PT, com apoio direto do movimento social – Rede Pintadas –, vem ganhando as eleições locais e passou a mudar o modelo de gestão local, de centralizador e administrativista, para um modelo participativo e com inclusão social. Com isso, a gestão territorial de Pintadas, voltada ao fortalecimento social e econômico, se baseia na Rede Pintadas, na qual a prefeitura é um dos *nós*, uma parceira, apoiando e estimulando os diversos projetos e sendo ponte de diálogo mais próximo entre o município, o movimento social, os governos estadual e federal e as ONGs nacionais e estrangeiras. Além disso, há entre esta rede e a prefeitura de Pintadas uma relação de complementaridade na qual é difícil separar, muitas vezes, o que é de interesse direto da prefeitura e o

que é de interesse direto da rede. Inclusive, muitos técnicos e profissionais, que estão na prefeitura, também atuam na Rede Pintadas e no PT (FISCHER; NASCIMENTO, 2003).

Em relação à LEM e Pintadas, Maracás é um antigo município que foi habitado, predominantemente, pelos índios Maracás, até a invasão de sertanistas no final do século XVII. Desde então, passou a ocorrer o processo de catequese dos índios, o maior estímulo à atividade agrícola e a presença de colonizadores brancos na localidade, devido à fama de ser considerado um bom local para pouso, para pastagens e para agricultura. Com o crescimento, Maracás foi emancipado em 1855 com a Lei Provincial nº 518 de 19/04/1855, sendo desmembrado de Santa Isabel do Paraguaçu, atual município de Mucujê. Como foram comuns em municípios baianos, os primeiros líderes políticos locais do município de Maracás eram constituídos pelo que Leal (1997) denominou de *homens bons*, ou seja, brancos, grandes proprietários rurais que dominavam as cenas políticas e econômicas municipais.

Conforme Mattos (2007), parece que Maracás surgiu a partir do ano 2000, pois, até então, não foram encontrados registros de gestões compartilhadas empenhadas na busca de soluções para os problemas sociais e econômicos do lugar. E foi na gestão de um prefeito do PFL – fazendeiro e empresário do ramo publicitário – que começou a ser desenvolvido no município um programa de geração de emprego e renda vinculado à floricultura. Mas a ideia inicial da floricultura, segundo relatos locais, não foi do prefeito e, sim, da líder e dos membros da Associação São Mateus de Maracás, na busca de alternativas para superar o desemprego e para a superação da miséria que atingia parcela considerável dos integrantes da referida associação. Com esta ideia, a associação convidou o prefeito para uma reunião e lhe foi sugerido o plantio de flores com o objetivo de viabilizar mecanismos para geração de emprego e renda no município. O prefeito aceitou e começou a adotar – em parceria com associações que a própria prefeitura estimulou e orientou para que fossem criadas – ações voltadas à floricultura. Posteriormente, as ações também foram voltadas à apicultura, pedras ornamentais e beneficiamento de leite, que distancia o município de sua herança histórica centralizadora e administrativista (MATTOS, 2007).

No município de Pintadas, a prefeitura local estava desenvolvendo uma gestão compartilhada e apoiava ações voltadas à inclusão social e à geração de emprego e renda, engendradas através da Rede Pintadas. Especificamente, a prefeitura não tem projetos e programas de fortalecimento social e econômico, pois atua como parceira, articuladora, ponte de diálogo mais próximo entre o município e demais parceiros nacionais e estrangeiros.

No município de LEM, apesar de alguns constrangimentos sociais e políticos trazidos pelos fundadores, um novo modelo de gestão baseado no empreendedorismo foi sendo implantado. Neste modelo, o prefeito era um gerente disposto a “vender” sua mercadoria – o território municipal – para quem tivesse interesse em investir no local. Para tanto, o gerente (prefeito) e os seus colaboradores (secretários, vereadores, empresários) desenvolveram uma política de *marketing* territorial nos moldes mostrados por Kotler; Haider; Rein (1993), para os quais tudo que pode ser valorizado e trocado entre diferentes partes pode ser objeto de *marketing*, e passa a divulgar as potencialidades do território, naturais e técnicas, no sentido de atrair clientes.

Portanto, este modelo foi aplicado em LEM e, com ele, uma agressiva política de flexibilização institucional – criação de leis de incentivos fiscais para atração de empresas, flexibilização em relação ao uso do solo – parceria público-privado, um tipo de governança (que envolve somente os setores políticos e empresariais), *marketing* territorial, etc. Era um modelo centralizador e conservador na medida em que desprezava os impactos ambientais causados pela agricultura empresarial e deixava de fora das decisões locais e do atendimento a serviços básicos como saúde, infraestrutura urbana, lazer e educação de qualidade, parcela considerável da população.

5. Os recursos do território

O território, em decorrência de seus conteúdos materiais e simbólicos, pode interferir no desempenho de uma gestão, sobretudo em regiões periféricas como a Bahia, que se utiliza das suas riquezas naturais, paisa-

gísticas e culturais para atrair empresas e turistas, via *marketing* territorial. Neste sentido, foi elaborada uma caracterização geral dos recursos naturais que vêm sendo valorizados e usados nos modelos de gestão dos referidos municípios.

Com base em Vieira (2007), o município de LEM está inserido no Chapadão Ocidental do Rio São Francisco, cuja vegetação típica predominante é a de cerrado. O clima é tropical a subúmido, as chuvas são concentradas nas estações da primavera e, no verão, apresenta uma temperatura média de 21 °C. Os índices pluviométricos anuais variam de 1.200 mm a 2.000 mm. O município possui topografia plana e luminosidade natural favorável para diversas culturas, como a soja. A topografia plana permite total mecanização e está apta para colheitadeiras de grande porte; a luminosidade intensa, atingindo média anual de 3.000 horas/ano, contribui para a produtividade e a qualidade dos grãos; a hidrografia tem grande potencialidade, pois está inserida na bacia hidrográfica do Rio São Francisco, na qual os rios são utilizados para a irrigação das lavouras. O solo de LEM apresenta elevado nível de acidez que, no início, foi limitante para a agricultura. Contudo, a partir da aplicação de cálcio (calagem), tornou-se propício para a cultura de grãos ou de frutíferas.

Maracás é considerado como um dos municípios mais frios da Bahia devido a sua altitude que alcança quase mil metros. Com isso, a temperatura mínima pode chegar até a 12° C; o tipo climático é semi-árido e seco a subúmido e o período de chuvas mais frequentes vai de dezembro a março, com uma pluviosidade média de 897 mm, apesar de estar localizado em pleno semi-árido baiano; a vegetação predominante no município é a caatinga arbórea densa. As características climáticas e a altitude, juntamente com as condições do solo – latossolo vermelho-amarelo distrófico e cambissolo – foram fundamentais para o início e o desenvolvimento do plantio de flores subtropicais no município, conforme apontou um engenheiro agrônomo oriundo de Holambra, São Paulo, que foi contratado pela prefeitura de Maracás para avaliar as potencialidades naturais do local para o plantio de flores subtropicais (MATOS, 2007). Neste caso, os recursos do território foram usados para outros fins, ou seja, para a adoção de um modelo de gestão do território com ações para a melhoria das condições sociais e econômicas da população de baixa renda.

Assim como Maracás, o município de Pintadas também está localizado no semi-árido baiano, mas a altitude é bem menor, 300 metros. Além disso, a pluviosidade é bastante irregular, com média anual de 471 mm, as chuvas se concentrando entre os meses de janeiro e março. As temperaturas são elevadas, com média anual de 24° C e a vegetação predominante é a caatinga. O município está inserido na sub-bacia do Rio Jacuipe e é banhado por rios temporários que contêm água apenas em pequenos intervalos do ano. É um município que periodicamente é afetado por estiagens prolongadas, que prejudicam, diretamente, o desenvolvimento da agricultura. Neste caso, o modelo de gestão do território apresenta ações de cunho social e econômico para atender a população carente e tem, como foco central, a convivência com a seca e as especificidades do semi-árido.

6. As ações para o uso do território

As ações de uso do território, que estão expostas em forma de quadros, poderiam ser mais completas, contudo encontrei dificuldades para adquirir informações e dados nas prefeituras, sobretudo em relação aos valores dos financiamentos de programas e projetos.

Começando exatamente por LEM, o que se percebeu foi a concentração de programas e projetos voltados principalmente para o fortalecimento econômico, nos moldes da gestão empreendedorista já relatada. Conforme o quadro 1, as ações do governo local foram às vezes conduzidas de forma individual – com apoio empresarial – e, às vezes, em parceria com outras esferas de poder e com a iniciativa privada. Normalmente, os recursos do território eram divulgados por intermédio de revistas, jornais e internet como potencialidades ímpares de LEM, como produtos especiais e com grandes perspectivas de retorno financeiro para quem desejava investir. Em torno deste trunfo natural, o governo local, em parceria com empresários e demais grupos ligados ao agronegócio, formaram uma coesão bastante consistente e elaboraram um *marketing territorial* que buscava projetar uma imagem forte, atraente, positiva e original de LEM, promovendo o município economicamente para empresários de todo o mundo. Para tanto, eram utilizados *slogans* no site e em revistas, como “A Capital

do Agronegócio” e “O município que mais cresce no Brasil”. As ações de *marketing* territorial incluem, também, a Feira Internacional de Tecnologia Agrícola em Ação – Agrishow. Essa Feira, maior do Nordeste no ramo do agronegócio, visa a disseminar novas tecnologias, promover a integração do agronegócio brasileiro e aumentar a competitividade no ramo.

Neste sentido, a gestão do território de LEM visava apenas ao fortalecimento econômico de determinados grupos externos ao próprio município. Se baseava na coesão empresarial e política, no *marketing* territorial, na privatização de serviços, na doação de terrenos, na construção de infraestrutura e na flexibilização institucional – objetivando deixar o território mais livre, fluido e funcional para o mundo empresarial.

Devido às dificuldades de informações na prefeitura de LEM, não consegui informações de mais programas e/ou projetos sociais no município, com exceção do projeto *Visão Total* que é um programa municipal que ajuda pacientes carentes a adquirir óculos.

Em Pintadas, os resultados encontrados foram totalmente diferentes, pois, ao invés da gestão centralizada e competitiva de LEM, foi identificado um modelo de gestão com mais inclusão social e descentralizado. O governo local em Pintadas também era ativo e ágil, mas, neste caso, as habilidades eram para negociar com os variados agentes e com os movimentos sociais representados pela Rede Pintadas.

Os variados programas e/ou projetos de Pintadas, ao contrário dos identificados em LEM, objetivavam atender o pequeno produtor rural, as mulheres e os jovens em situação de risco. No geral, foram construídos na base, em parceria com agentes locais, estaduais, nacionais e internacionais, e eram condizentes com o perfil social e cultural da população e com as condições ambientais do semi-árido baiano, conforme o quadro 2. Dessa forma, o território de Pintadas se conectava com outros territórios via amplas redes que atuavam nas diversas escalas, inclusive internacional. Como se percebe, eram ações de inclusão social, as quais envolviam desde o processamento do mel, a comercialização de produtos e o financiamento de cultivo, até a educação de jovens e o estímulo à arte. Isso vai totalmente de encontro aos modelos empreendedorista e administrativista, nos quais o clientelismo e a exclusão social aparecem como características marcantes em muitos municípios brasileiros.

Em Pintadas, os recursos do território que mais influenciaram positivamente nas ações da gestão foram os naturais – o ambiente da caatinga com as longas estiagens – e os valores culturais e simbólicos adquiridos a partir da convivência histórica com este ambiente natural, muitas vezes hostil para a população. A experiência vivida no semi-árido gerou maneiras de se adaptar a ele, como os mutirões em épocas de colheitas, a organização e participação em eventos religiosos, que fortaleceram os laços de solidariedade e o engajamento político, e aumentaram o sentimento de pertencimento local. E com a adoção do modelo de gestão mais participativo e inclusivo e suas ações voltadas à convivência com a seca, este tipo de adaptação tem sido valorizada. Com isso, a caatinga começa a ser ressignificada e vai deixando de ser hostil – causadora do grande fluxo migratório da população para São Paulo – para ser parceira; deixando de ser estranha para ser melhor experienciada; deixando de ser afastada para ser melhor aproveitada e vivenciada.

Em Maracás, a situação encontrada também expressa uma mudança na forma de gestão do território em municípios da Bahia, conforme aponta o quadro 3. Apesar de não possuir o mesmo conteúdo descentralizador de Pintadas e nem ser tão centralizador como em LEM, o modelo adotado em Maracás tem contribuído muito para a melhoria de renda de parcela da população envolvida com os programas e projetos. As primeiras experiências neste sentido começaram a ocorrer a partir do ano 2000, através do governo local, que disponibilizou as condições necessárias para o desenvolvimento da floricultura no município. Na floricultura, eram estabelecidas parcerias entre a prefeitura, as associações, as cooperativas locais, o governo do Estado e o SEBRAE, para assistência técnica, plantio, armazenagem, transporte e comercialização do produto em Salvador e demais cidades da Bahia. Os recursos disponibilizados eram oriundos da prefeitura e de convênios estabelecidos com as outras instâncias de poder do Estado.

Quadro 1
GESTÃO EM LUIS EDUARDO MAGALHÃES/BAHIA – AS AÇÕES DE USO DO TERRITÓRIO - 2000 A 2008

Programas e/ou projetos	Objetivos	Escala	Fonte de financiamento	Parceiros	Valor (R\$)
Construção do Centro do Agronegócio.	Implantar um complexo para a prestação de serviços às empresas, apoio a eventos e reuniões de empresários.	Municipal	Prefeitura, Governos Estadual e Federal, B. Nordeste, B. Brasil, BNDES, DESENBABAHIA e Caixa Econômica Federal.	Prefeitura, Governos Estadual e Federal, B. Nordeste, B. Brasil, BNDES, DESENBABAHIA e Caixa Econômica Federal.	Sem informações
Construção do Parque de Exposições.	Implantar um complexo para a exposição e demais eventos e reuniões de empresários.	Municipal	Prefeitura, Governos Estadual e Federal, B. do Nordeste, B. Brasil, BNDES, DESENBABAHIA e Caixa Econômica Federal.	Prefeitura, Governos Estadual e Federal, B. Nordeste, B. Brasil, BNDES, DESENBABAHIA e Caixa Econômica Federal.	Sem informações
Criação da Feira Internacional de Tecnologia Agrícola em Ação - Bahia Farm Show.	Disseminar novas tecnologias, promover a integração do agronegócio brasileiro e aumentar a competitividade no ramo em LEM.	Local - global	Associação Brasileira de Agrobusiness, Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos, Associação Nacional para Difusão de Adubos e Sociedade Rural Brasileira.	Associação Brasileira de Agrobusiness, Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos, Associação Nacional para Difusão de Adubos e Sociedade Rural Brasileira.	Sem informações
Aquisição de um terreno de 248 hectares.	Instalação do Centro Industrial do Cerrado.	Municipal	Prefeitura Municipal de LEM.	Prefeitura Municipal de LEM.	R\$ 245.520,00
Regras de instalação do Centro Industrial do Cerrado (CIC) e de infra-estrutura.	Atrair, ampliar e organizar a industrialização no município.	Municipal	Prefeitura Municipal de LEM que implantou e investiu em infraestrutura; governo do Estado da Bahia.	Prefeitura Municipal de LEM e, posteriormente, o governo do Estado da Bahia.	Sem informações
Regras de doação e venda de lotes, a baixo preço a empresários.	Atrair empresas para se instalarem no CIC.	Municipal	Prefeitura Municipal de LEM.	Prefeitura Municipal de LEM.	Sem informações
Visão Total*	Ajuda na compra de óculos para pacientes carentes.	Municipal	Prefeitura Municipal de LEM.	Prefeitura Municipal de LEM.	A prefeitura paga R\$ 70,00 do valor dos óculos.

Fonte: Prefeitura de LEM e trabalho de campo entre 2008 e 2010. FONSECA; VIEIRA (2008); FONSECA (2010), VIEIRA (2007) e SILVA (2006).

* Alguns projetos sociais como Mãe e filho com Amor, Pré-Natal e Povo Forte foram identificados no município como sendo de sua responsabilidade. Contudo, por várias vezes buscamos mais informações sobre estes programas e não conseguimos.

Quadro 2
GESTÃO EM PINTADAS/BAHIA – AS AÇÕES DE USO DO TERRITÓRIO – 2000 A 2008

Programas e/ou projetos	Objetivos	Escala	Fonte de financiamento	Parceiros	Valor (R\$)
Programa de Criação de Caprinos e Ovinos – PROCAP desde 1999.	Apoio aos pequenos agricultores, com capacitação, financiamento e assistência técnica, destinados a caprino-ovino cultura.	Municipal	WELS – Áustria, DISOP – Bélgica, IL Canale – Itália e Cooperativa de Crédito de Pintadas – SICOOB.	Rede Pintadas, WELS – Áustria, DISOP – Bélgica, IL Canale – Itália, Cooperativa de Crédito de Pintadas – SICOOB e Prefeitura.	Investimento inicial de R\$170.434,43
Instalação do Restaurante Comunitário “Delícias do Sertão”.	Fornecer alimentação e comercialização da produção familiar.	Municipal	Cooperativa de Crédito de Pintadas – SICOOB.	Rede Pintadas	Sem informação
O projeto de Apicultura.	Processamento do mel de abelha.	Municipal	Centro Comunitário, DAD – entidade da cooperação Alemã – CESE – Centro E. de Serviços – e IL Canale.	Centro Comunitário, DAD – entidade da cooperação Alemã – CESE – Centro E. Serviços – IL Canale, Rede Pintadas.	-
Escola Família Agrícola de Pintadas – 1996.	Melhorar a qualidade de vida rural, através da melhoria da produção e conhecimentos do campo.	Municipal	Solidarité Internationale des Mouvements Familiaux de Formation Rurale – SIMFR – Bélgica.	Prefeitura, SICOOB e Associação Padre Ricardo.	-
Cooperativa de Crédito Rural Pintadas – Sicoob Sertão – 1997.	Atender a população com serviços bancários.	Municipal	-	Prefeitura, Lideranças políticas e sociais locais.	-
Companhia de Artes Cênicas Rheluz – 2001.	Estimular a cultura local e promover a busca de convivência com o semi-árido, via teatro.	Municipal	Rede Pintadas	Rede Pintadas	-
Criação da Associação Beneficente Padre Ricardo – 1995 e a implantação do Projeto Renascer.	Reduzir a situação de vulnerabilidade dos jovens com ensino do ofício de marceneiro, aulas de capoeira, de percussão, de música instrumental, de artesanato e de reforço escolar.	Municipal	Parceiros da Itália	Rede Pintadas e parceiros da rede	-
Rádio Comunitária 1997 – Fechada em 2002.	Promover a comunicação e divulgar ideias e o comércio.	Regional	-	-	-

Fonte: Prefeitura de Pintadas e trabalho de campo em 2010.

Quadro 3
GESTÃO EM MARACÁS/BAHIA – AS AÇÕES DE USO DO TERRITÓRIO - 2000 A 2008

Programas e/ou projetos	Objetivos	Escala	Fonte de financiamento	Parceiros	Valor (R\$)
Projeto de Apicultura	Auxiliar a produção de mel, dando estrutura e capacitação aos produtores como uma estratégia de emprego e renda.	Municipal	Secretaria de Agricultura do Estado com Contrapartida da Prefeitura.	Prefeitura, Secretaria de Agricultura do Estado da Bahia e Associação Maracaense de Apicultores e Meliponicultores Ambientalistas (AMA-ME).	-
Floricultura	Oferecer uma alternativa para geração de emprego e renda, fortalecendo a economia local.	Municipal	Prefeitura Municipal, Secretaria de Agricultura da Bahia e Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA).	Prefeitura Municipal, Secretaria de Agricultura da Bahia e Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola, SEBRAE e SENAC.	22.000,00
Associação de Produtores de Leite de Maracás - AS-SOLEITE	Auxiliar a produção de leite e derivados, dando estrutura e capacitação aos produtores como uma estratégia de desenvolvimento local.	Municipal	ABAC, Banco do Brasil e Banco do Nordeste.	Prefeitura, desde o processo de instalação, com captação de recursos e compra de leite para merenda escolar. Governo Federal, através do programa Fome Zero.	-
Projeto Pedras Ornamentais	Implantar uma unidade de Artesanato Mineral Adornativo em Maracás, capacitando jovens para participar do projeto.	Municipal	SECOMP com contrapartida da Prefeitura.	Prefeitura Municipal de Maracás, Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP) e Companhia Baiana de Pesquisa Mineral (CBPM).	Convênio de R\$ 98.000,00 e doação da sede pela prefeitura.
Centro de convivência	Oferecer uma complementação à educação formal pública com cursos de artes, música, teatro e outros, oferecidos a crianças e adolescentes de baixa renda, os quais compõem um quadro de vulnerabilidade social.	Municipal	Prefeitura Municipal	-	-

Fonte: Trabalho de campo, 2010.

Depois, o governo local colaborou diretamente na instalação, na captação de recursos e no funcionamento da ASSOLEITE, do projeto de pedras ornamentais, do projeto de apicultura e do centro de convivência. Em relação aos projetos do mel e das pedras ornamentais, a prefeitura foi uma parceira que ajudou diretamente em seu funcionamento, com assistência técnica, apoio e incentivos para a criação de associações e cooperativas, como forma de fortalecer a participação e a cooperação entre os membros e, também, para agilizar o diálogo com o governo local. No caso do projeto ASSOLEITE e do projeto da apicultura, a prefeitura comprava parte do leite e do mel para distribuir nas escolas públicas como reforço na merenda escolar, seguindo, assim, a orientação do governo federal.

Os quadros revelam que realmente várias ações foram implantadas nestes municípios e apontam para mudanças de comportamento dos governos locais após a descentralização. Mudanças essas que ampliaram a escala de articulação e a funcionalidade dos territórios municipais, através de variadas redes. No caso de LEM, o território se insere na rede global da agricultura moderna; em Pintadas, o território se insere em redes globais de ONGs voltadas ao financiamento e ao apoio a projetos sociais; e, em Maracás, a rede é mais curta, vai da escala local a nacional, e envolve a produção, o financiamento e a comercialização de flores, mel, pedras ornamentais e leite. Portanto, os modelos de gestão do território, que atualmente vêm sendo implantados em municípios baianos, também se baseiam na coesão e na funcionalidade, via redes que articulam o local a escalas nacionais e internacionais.

7. Conclusão

Diante do que foi exposto, é possível afirmar que, nestes municípios, ocorreram mudanças significativas de comportamento dos governos locais em relação à gestão do território. Condiicionados por fatores globais – reestruturação do capitalismo –, nacionais – descentralização de 1988 – e locais – heranças sociais, políticas e simbólicas –, esses modelos evidenciam as variadas ações voltadas ao fortalecimento social e econômico e expressam,

até certo ponto, uma ruptura com as práticas centralizadoras e autoritárias que marcaram a história política dos municípios brasileiros. Se durante o modelo gerencial prevalecia o centralismo, o “paroquialismo”, a ausência de atitudes pró-ativas e a falta de autonomia local; nos modelos mais novos, que expressam o ambiente descentralizador do Brasil, prevalece as atitudes pró-ativas, a ampliação da autonomia local e a articulação dos territórios em redes mais amplas, inclusive globais.

Notas

¹ Este artigo é o resultado parcial de pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

² Foram baseados em Harvey (1989); Moura (1997, 1998); Compans (2005); Souza (2006); Vainer (2000).

³ Para Moura (1998), o ativismo democrático e o empreendedorismo competitivo estão inseridos dentro do desenvolvimento local. Mas, para os objetivos desta pesquisa, esta ordem foi invertida, pois o desenvolvimento local passa a ser um dos objetivos destes dois modelos de gestão do território, sobretudo a partir da descentralização de 1988.

⁴ De qualquer forma, também é necessário registrar que ocorreram iniciativas de governos locais em alguns municípios, como, por exemplo, a implantação de centros industriais, como foi o de Subaé, no município de Feira de Santana/Bahia, em 1970.

⁵ Estas características se basearam no acervo bibliográfico sobre esta temática e em pesquisas empíricas desenvolvidas diretamente pelo autor. Como não é possível se aprofundar em cada uma destas características neste artigo, a sugestão é que sejam consultadas as contribuições de Borja; Castells (1997), Compans (2005), Fonseca; Vieira (2008), Harvey (1989) e Souza (2006).

⁶ É utilizada neste artigo a mesma conotação de uso do território adotada por Santos (1996).

Referências

BORJA, J; CASTELLS, M. **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la globalización**. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, 1997.

CASTRO, I. E. **Geografia política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: UNESP, 2005.

FISCHER, F; NASCIMENTO, A. Projeto Rede Pintadas. In: LOTTA, G. S.; BARBOZA, H. B.; TEIXEIRA, M. A. C.; PINTO, V. (Orgs.). **20 Experiências de Gestão Pública**

e Cidadania: Premiação Final 2002. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania / FGV 2003. p. 5-19

FONSECA, A. A. M. **Instituição e Desenvolvimento territorial:** o desempenho municipal após a descentralização. Feira de Santana: UEFS, 2005.

_____; VIEIRA, V. S. Os impactos das inovações institucionais no processo de promoção econômica: o marketing territorial no município de Luís Eduardo Magalhães/Bahia. **Geografia**, Rio Claro, v. 33, n. 2, p. 351-364, mai./ago, 2008.

_____; SILVA, O. R.; VIEIRA, V. S. Gênese e dinâmica do município de Luis Eduardo Magalhães/Bahia. In: _____. BRITO, C; LÉDA, R. L. M. (Orgs.). **Dinâmica da reestruturação do espaço local e regional no Estado da Bahia**. Salvador: JM Gráfica e Editora, 2010. p. 121-154.

HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformations in urban governance in late capitalism. **Geografiska Annaler**, Estocolmo, n. 71, p. 3-17, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades@: População 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm1>. Acesso em: 27.02.2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios - 2004**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004/comentarios>. Acesso em: 03 jan. 2007.

KOTLER, P.; HAIDER, D. H.; REIN, I. **Princípios de marketing**. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1993.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

MATTOS, S. M. C. S. **O arranjo produtivo de flores em Maracás (Ba) como estratégia para o desenvolvimento local**. 2007. 201f. Dissertação (Mestrado em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional. Departamento de Ciências Humanas – Campus V da Universidade do Estado da Bahia, 2007.

MELLO, D. L. **O município na organização nacional**. Rio de Janeiro, IBAM, 1971.

MOURA, S. **Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação na gestão local**. Salvador, 1997. 470 f. Tese de Doutorado. Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia.

_____. A gestão do desenvolvimento local: estratégias e possibilidades de financiamento. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 5, n. 12, p. 37-57, mai/ago., 1998.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAIMUNDO, B. A.; ASANO, F. Y. **Noções e percepções sobre a sustentabilidade da Rede Pintadas**. Disponível em: http://www.eaesp.fgvsp.br/subportais/interna/Conexao_Local/O9_CL_2006_REDESPINTADAS.pdf. Acesso em 10 de fevereiro de 2010.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, O. R. **Emancipação e Desempenho Institucional do município de Luís Eduardo Magalhães/Ba 2001-2006**. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana: Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Programa Institucional de Bolsas de Iniciação científica. FAPESB/UEFS, 2006, 77p. (Relatório Técnico-Científico para FAPESB).

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

WERNA, E. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 39, p. 10-22, 1996.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do Pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.

VIEIRA, V. S. **O governo local e a promoção econômica a partir do marketing territorial no município de Luis Eduardo Magalhães/Bahia**. 2007. 157 f. Dissertação (Mestrado em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional. Departamento de Ciências Humanas – Campus V da Universidade do Estado da Bahia, 2007.

Recebido em: 10/03/2011

Aceito em: 05/06/2011

