

Dinâmica econômica dos pequenos municípios baianos

*Karen de Oliveira Campos¹
Fernanda Calasans Costa Lacerda Pessoti²*

Resumo: O presente artigo analisa a situação econômica dos pequenos municípios baianos, por compreender que estes possuem características heterogêneas dos grandes centros do Estado. Inicialmente, estruturou-se um arcabouço do quadro econômico da Bahia com base na contextualização histórica do seu processo de desenvolvimento, de forma a elucidar a realidade das localidades menores, após a implantação das concepções desenvolvimentistas. Para tanto, utilizou-se de bibliografias referentes à temática e de dados acerca da economia das áreas em estudo. Com base na investigação, existe a necessidade de desagregar as informações para a compreensão das várias realidades econômico-sociais, pois isso poderá fornecer um caminho para que a exequibilidade das políticas voltadas para as pequenas localidades seja o mais eficiente possível.

Palavras-chave: Bahia. Dinamismo econômico. Pequenos municípios.

Abstract: This article analyzes the economic situation of small municipalities in Bahia. The main objective of this study is to investigate the economic conditions of small municipalities in the state of Bahia to realize that they have heterogeneous characteristics to the Bahia's large cities. Initially, structured a

¹ Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). E-mail: karen.oliveiracampos@gmail.com.

² Doutoranda em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Professora Assistente da UESB. E-mail: fecalansans@gmail.com; fernanda.pessoti@uesb.edu.br

framework of economic dynamics of Bahia from the bias of historical context of the process of development in order to elucidate the situational reality of small towns after the practical implementation of developmental concepts in the state. Subsequently, we present the data on the economic dynamics of small municipalities in Bahia. Therefore, we used bibliographies related to the theme and data about the economy of the investigated municipalities. Based on the analysis, it infers that there is a need to disaggregate the information for the understanding of the various economic and social realities, as this may provide a way for the feasibility of policies for small towns is as efficient as possible.

Keywords: Bahia. Economic dynamism. Small towns.

Introdução

A Bahia é um estado territorialmente diversificado. Vieira, Cavalcante e Macedo (2000) sublinham que existem contradições nas suas várias regiões. Áreas prósperas, com alto dinamismo econômico, convivem com localidades que subsistem em meio à diminuta esperança de assistirem à mudança da severa realidade econômica e social com a qual se deparam.

O Estado possui uma economia singularmente concentrada nos extremos do seu território (BAHIA, 2001). As cidades que se situam no centro, menos dinâmicas em termos de produção, constituem apenas receptáculo dos efeitos produzidos pelas grandes localidades no desenvolvimento local. Essa é uma constatação de que existem diferentes realidades econômicas entre os municípios que compõem a extensão baiana.

Com tal referência, é de suma importância investigar essa heterogeneidade, sobretudo daquelas inúmeras pequenas localidades cuja população se beneficia apenas indiretamente do desenvolvimento estadual e que têm nas transferências governamentais o fator relevante de movimentação econômica (FRANÇA, 2011).

De posse de tais considerações, o objetivo neste trabalho é analisar as condições econômicas dos pequenos municípios baianos,

por compreender que estes possuem características heterogêneas dos grandes centros do Estado. Para tanto, o texto está organizado da seguinte forma: a seção 2 apresenta a contextualização histórica do processo de desenvolvimento da Bahia. Em seguida é realizada a análise dos dados referentes à economia dos pequenos municípios. Por fim, a seção 4 apresenta as considerações finais.

Economia baiana – breves considerações

Ao longo de vários anos, a economia baiana passou por ciclos econômicos caracterizados por relativos índices de crescimento e declínio. Durante o século XIX, não mais como colônia, a Bahia “chegou a ser detentora do maior número de estabelecimentos fabris do segmento têxtil nacional; possuía também fábricas de charutos, chapéus, sabonetes e tinha um setor metalúrgico expressivo para os padrões da época” (PESSOTTI; SAMPAIO, 2009, p. 36).

O Estado, no entanto, enfrentou um momento de estagnação econômica, em virtude da queda do açúcar, seu principal gerador de riquezas no comércio exterior. Nesse cenário de crise, o cacau desponta, aclamado por expectativas de retorno ao progresso baiano, fixando-se posteriormente como o principal produto de exportação, em substituição ao açúcar, que perdera espaço no comércio (BAHIA, 1997). Apesar de proporcionar significativo crescimento econômico para as regiões cacauíferas, o cultivo do cacau não serviu como dinamizador do Estado (PESSOTTI; SAMPAIO, 2009).

Até a década de 1950, a Bahia tinha um perfil estruturalmente agrícola e mercantil, com a produção orientada principalmente para o mercado externo (BAHIA, 1997). A pauta de exportação apresentava-se de modo predominantemente primário, representada pelo cultivo de açúcar, fumo e cacau, produtos com baixo índice de mecanização e produtividade, devido à fragilidade industrial do Estado, o que não possibilitou a consolidação de um mercado de consumo interno dinâmico (VIEIRA; CAVALCANTE; MACEDO, 2000). Nessa época, a economia

baiana passava por um período de retrocesso devido aos efeitos das vicissitudes do século XIX, como a perda da importância do açúcar, que antes desempenhara papel fundamental entre a produção, por exemplo. No contexto nacional, o planejamento econômico começava a surgir como instrumento de desenvolvimento, processo no qual a Bahia foi posteriormente inserida, com a subsequente canalização de recursos para o seu processo de desenvolvimento.

Valendo-se do planejamento como mecanismo estratégico, na década de 1950, à luz das concepções desenvolvimentistas, o Brasil abraçou um modelo de desenvolvimento econômico via industrialização e substituição de importações. O objetivo primordial era superar o atraso da economia brasileira em relação aos países desenvolvidos, com a consequente superação da pobreza que assolava o país (LACERDA, 2009). A política de desenvolvimento nacional, no entanto, acarretou disparidades regionais no país, demandando a ação governamental direta na tentativa de dirimir os efeitos negativos do processo.

O Brasil, então, adotou políticas para promover o desenvolvimento das regiões mais atrasadas do país, utilizando-se de incentivos para atrair indústrias que, ao longo do tempo, foram-se concentrando apenas nos ambientes mais dinâmicos e, comparativamente, mais avançados. A intenção relacionava-se à adoção de uma política de desenvolvimento de indústrias motrizes, voltada para os núcleos urbanos mais avançados de cada uma dessas regiões, fazendo com que os efeitos da implantação e o funcionamento dessas indústrias tivessem os seus efeitos propagados para todo o Estado, promovendo, assim, o crescimento econômico e a redução das desigualdades territoriais (TEIXEIRA; GUERRA; ARAÚJO, 2011).

Dispondo do cenário econômico nacional como pano de fundo, a Bahia foi inserida no processo desenvolvimentista via industrialização, cronologicamente marcada pela implantação da Refinaria Landolfo Alves, em 1950. Isso implicou, contudo, um crescimento de forma regionalmente concentrada, sobretudo na Região Metropolitana de Salvador (RMS).

Porto (2002) segmenta o desenvolvimento da Bahia em dois intervalos, por considerá-los os mais importantes para a sua economia:

o primeiro inicia-se em meados de 1950, quando se inclui o Estado no processo de desenvolvimento nacional. Esse período se caracteriza como fase de industrialização da RMS; o segundo, na década de 1990, sob o contexto da globalização da economia mundial.

O modelo desenvolvimentista, iniciado na década de 1950, propôs reverter o caráter agrícola da Bahia, com base na ampliação do investimento público destinado ao seu desenvolvimento. Nessa circunstância, o Estado constituiu as bases para a implantação de uma nova matriz produtiva respaldada na indústria. Ao adotarem esse modelo, os governantes buscaram modificar a matriz produtiva da Bahia, de modo a inseri-la no âmbito industrial (LACERDA; PESSOTI; JESUS, 2013). O Estado passou, então, a enfrentar um processo de transição do seu perfil, deixando de ser uma região agrícola para assumir uma configuração industrial. Para tanto, o governo valeu-se da política de incentivos por meio de isenções fiscais, atraindo investimentos para a formação da base industrial. Bahia (1997, p. 14) sintetiza tais reflexões:

Desde os anos 50, o Estado da Bahia estabeleceu as bases para a transformação do seu perfil produtivo, de uma economia agroexportadora [...] para um conjunto de economias regionais direcionadas para o aproveitamento das suas vocações econômicas e de condições locais, com o respaldo de incentivos fiscais e financeiros e com orientação dos empresários por parte dos órgãos de promoção e fomento do Governo do Estado e da União [...].

O ponto de partida para o processo de desenvolvimento da estrutura industrial ocorreu com a criação da Comissão de Planejamento Estadual (CPE), cuja finalidade era tecer um diagnóstico sobre a condição econômica do Estado, resultando em um leque de propostas para o seu desenvolvimento, sumarizado no Plano de Desenvolvimento da Bahia (PLANDEB), no final da década de 1950. A proposta do PLANDEB consistia em integrar a Bahia ao processo de desenvolvimento do Centro-Sul do país (BAHIA, 1997). Cabe ressaltar que o PLANDEB foi elaborado quase que simultaneamente à formação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Coordenado por Celso

Furtado, esse Grupo diagnosticou a região nordestina como uma área de baixo desenvolvimento e propunha recomendações para a reversão desse quadro crônico (BAHIA, 1997).

Porto (2002) destaca que o ciclo de desenvolvimento baiano, iniciado na década de 1950, fez com que o setor secundário superasse o setor primário em termos de participação no PIB estadual. Houve, nesse período, uma maior convergência espacial para o litoral, com a riqueza sendo produzida pelos extremos do Estado, em contraponto à interiorização da atividade agrícola, responsável por gerar o produto estadual na fase anterior à industrialização.

O desenvolvimento planejado, com o Estado atuando diretamente no processo, entretanto, nem sempre logrou êxito na implementação das suas propostas. Nesse sentido, é possível observar a concentração industrial nos ramos químico e petroquímico e a dependência de mercados externos, ressaltando que a industrialização não conseguiu implantar internamente uma indústria de bens finais que pudesse gerar externalidades positivas sobre o emprego e a renda (AVENA, 2000). Verifica-se que, enquanto a Bahia se introduz no processo de desenvolvimento, em consequência dos seus planos de mitigar a concentração em torno do Centro-Sul e desenvolver as regiões proteladas economicamente, despontava-se a natureza concentradora do processo de industrialização baiana em apenas algumas áreas do Estado, conforme observa Bahia (1997, p. 56, grifo do autor):

A industrialização baiana decorrente da *desconcentração concentrada* seguirá, naturalmente, um processo inverso ao desenvolvido no Centro-Sul do país. Naquela região, em função da lógica do desenvolvimento capitalista nacional, a industrialização ocorria através dos bens de consumo duráveis, especialmente os bens duráveis (ou de luxo), o que era impossível numa região como o Nordeste. A Bahia vive, então, a industrialização basicamente a partir de suas matérias-primas, que são transformadas em bens intermediários, em função da demanda do próprio Centro-Sul.

Spinola (2001) destaca que o PLANDEB foi o agente da “desconcentração concentrada”, processo que trazia no seu âmago a

proposta de inserção da Bahia no projeto de desenvolvimento. Ademais, Spinola (2001) infere que o PLANDEB não foi executado na íntegra, com muitos projetos não sendo postos em prática. Não obstante, o autor realça a dimensão do plano ao buscar a associação dos setores agrícola, comercial e industrial com vistas a desenvolver harmoniosamente a economia baiana e ressalta que o destaque desse plano está na implantação da indústria de bens intermediários de base química e petroquímica na Bahia.

Conforme apontam Lacerda, Pessoti e Jesus (2013), a Bahia foi bem-sucedida no processo de industrialização, cujo prisma eram as ideias desenvolvimentistas, atingindo o seu ponto culminante no final da década de 1970, com a implantação do Polo Petroquímico de Camaçari. Nesse momento, o Estado apresentava um perfil produtivo, tendo superado o caráter agroexportador e alcançado uma fase notadamente industrialista, baseada na produção de bens intermediários. O seu novo patamar proveio, sobretudo, da adoção das políticas de incentivo fiscal e da ação direta do governo na condução do planejamento e do processo de desenvolvimento.

Embora a economia baiana expusesse um novo aspecto, o modelo de desenvolvimento não foi aplicado plenamente no Estado. Teixeira, Guerra e Araújo (2011, p. 237) sugerem que algumas das dificuldades na implantação da política desenvolvimentista estão relacionadas “à falta de atenção com os pré-requisitos econômicos, sociais e institucionais, necessários para que um processo virtuoso de desenvolvimento competitivo fosse desencadeado”. As sequelas desse processo podem ser encontradas na concentração e na desigualdade territorial que marcam o Estado.

Sob um novo âmbito, a década de 1980 marca o esgotamento do modelo de desenvolvimento baiano, passando este a sentir os efeitos da crise fiscal enfrentada pelo país. Em face da situação nacional, a atenção às desigualdades regionais foi subitamente postergada, seguida da consequente redução do investimento público canalizado para o Estado (UDERMAN, 2005).

Esse quadro se configura em meio ao contexto da disseminação do novo paradigma econômico no país, sinalizado pelo pensamento neoliberal e pelo abandono da visão desenvolvimentista. O modelo

intervencionista passava, então, a ser um modelo retrógrado. A nova concepção minizava preponderantemente o papel do governo como agente capaz de fomentar o desenvolvimento econômico. Com a ausência do governo na condução do planejamento, ficou a cargo de cada estado brasileiro fomentar o seu próprio processo de desenvolvimento, como pode ser ratificado nas palavras de Lacerda, Pessoti e Jesus (2013, p. 595):

A partir do final dos anos 1980, sem poder contar mais com o apoio do estado na dinamização das economias menos favorecidas, coube aos estados subnacionais procurar desenvolver um processo autônomo na condução do planejamento econômico. Aqueles que outrora galgaram um processo de acumulação capitalista (poupança) conseguiram manter o *status* de dominante. Os outros, excluídos historicamente deste processo, tiveram que abrir suas economias ao capital estrangeiro, sobretudo, com o apoio de incentivos fiscais.

No contexto da globalização econômica e do pensamento neoliberal, a situação concentradora foi amplamente agravada. Com a constatação do quadro de dependência de mercados extraestaduais e da concentração econômica, na década de 1990, como tentativa de superação, coube ao Estado lançar mão de uma forte política de atração de investimentos por meio de incentivos fiscais do governo federal, mecanismo já utilizado em épocas longínquas, visando atrair investimentos que tivessem a capacidade de dinamizar a sua economia. A justificativa para a adoção dessa política pode estar, de acordo com Avena (2000), na falta de políticas de desenvolvimento regional, o que pode ser compreendido, devido à presença da nova ideologia contrária ao desenvolvimentismo intervencionista no ambiente econômico.

Além da política de isenção fiscal, Teixeira, Guerra e Araújo (2011) mencionam uma gama de incentivos do governo da Bahia na década de 1990, como o oferecimento de galpões para o fornecimento de água, energia, comunicações e acesso viário, bem como novos empreendimentos industriais dos setores têxtil, calçadista, eletrônico, transformação plástica, químico e automobilístico.

A política agressiva adotada pelo governo, entretanto, conduziu a Bahia a uma verdadeira guerra fiscal com os demais estados brasileiros, para reduzir “os prejuízos causados pelo modelo de desenvolvimento preconizado pelo neoliberalismo” (LACERDA; PESSOTI; JESUS, 2013, p. 595). Essa política nada mais era que uma tentativa de reverter o quadro de estagnação e concentração econômica estadual.

Os incentivos fiscais da década de 1990 visavam atrair agentes econômicos que pudessem investir em diversos segmentos da economia baiana para minimizar a concentração econômica e irradiar os efeitos do crescimento econômico por todas as regiões do Estado. Sob esse contexto, Teixeira, Guerra e Araújo (2011) apontam para um painel de perspectiva favorável, montado diante da possibilidade de diversificação e interiorização da economia baiana, que serviria como medida complementar aos investimentos exógenos canalizados pelo governo federal para o Estado.

Em conformidade com as políticas de incentivo desse período, Pessoti e Sampaio (2009) chamam atenção para um determinado grupo de programas do governo da Bahia, cujo intuito era fomentar o crescimento e o desenvolvimento do Estado. São exemplos o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA), o Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de Plásticos (BAHIAPLAST), o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior (PROCOMEX) e o Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo (PROAUTO). Posteriormente, em 2002, todos esses programas foram substituídos pelo Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), o qual tinha como objetivo, entre outros, dinamizar a economia de outros territórios e aperfeiçoar a relação econômica entre as distintas regiões do Estado, mediante a desconcentração dos investimentos industriais.

Para Teixeira, Guerra e Araújo (2011), o processo de desenvolvimento por intermédio da industrialização propiciou a atual concentração, em termos econômico, setorial e espacial, da economia baiana. A atuação do Estado, com o auxílio de incentivos e do fomento de aglomerações

locais capazes de desempenhar um papel similar aos investimentos exógenos para promover o crescimento interno, não conseguiu mitigar a concentração que caracteriza a sua economia. Como sublinha Spínola (2001, p. 36),

[a] Bahia cresceu economicamente, mas não se desenvolveu. Isto porque, a despeito do aparente progresso material e dos avanços tecnológicos, o conjunto dos benefícios por eles gerados não está disponível para milhões de excluídos que constituem, preponderantemente, a população estadual.

Em suma, a economia baiana é regionalmente concentrada, principalmente nos extremos do seu território. O litoral é marcado pela concentração de atividades industriais e de serviços, ao passo que as atividades de caráter agrícola são atribuídas ao interior e ao Oeste. Conforme acentuam Teixeira, Guerra e Araújo (2011), a concentração empresarial, setorial em química/petroquímica e espacial no contorno da RMS acarreta severas desigualdades entre os territórios, o que gera sérios problemas sociais.

Essa concentração pode ser apurada quando se observam os fluxos do território baiano. O conceito de fluxos considera a circulação de mercadorias, capitais e pessoas que aproveitam os trajetos com maior capacidade para movimentação e que estão relacionados ao processo de produção e circulação do modo de produção capitalista (BAHIA, 2001). Os fluxos atinentes à economia baiana estavam, no final do século XX, territorialmente concentrados na região litorânea e nos extremos, Oeste, Norte e Sul do Estado, com destaque para Barreiras e Juazeiro, regiões que, embora inferiores à área litorânea, apresentavam significativa movimentação econômica (BAHIA, 2001).

Após a ocupação industrial na RMS, o movimento de implantação das atividades agrícolas e agroindustriais modernas e competitivas seguiu em direção aos extremos do Estado, concentrando-se em Juazeiro, Barreiras e Extremo Sul, “de forma externa e extrema” como grifa Porto (2002, p. 112). Enquanto essas regiões apresentam uma atividade

agrícola moderna, ainda há uma parte considerável do território em que a agricultura de subsistência é remanescente (BAHIA, 2001). Observa-se, com esse movimento, um processo de descentralização espacial da atividade econômica em torno da RMS, porém com concentração no extremo do Estado.

Há uma nítida concentração dos fluxos socioeconômicos em poucos municípios da Bahia. De acordo com Porto (2002), em 1990, cerca de 75% dos fluxos socioeconômicos reúnem-se em torno dos trinta considerados mais importantes, o que demonstra o caráter concentrador da economia baiana, pelo fato de a infraestrutura logística com maior capacidade de fluxos localizar-se nas regiões mais dinâmicas. A parte central do Estado, entretanto, é composta por áreas de baixo dinamismo, formando o polo de recebimento dos efeitos provenientes dos centros dinâmicos. Para Porto (2002, p. 115), “é uma territorialidade que não vem encontrando condições de enfrentar a competitividade da economia internacional e apresenta os mais baixos indicadores sociais em todo o estado”.

Na década de 1990, apesar dos esforços direcionados à atração de investimentos para os vários segmentos da indústria, de forma que se diversificasse a estrutura produtiva do estado baiano, o resultado foi o fortalecimento da concentração econômica, a qual já se apresentava visivelmente arraigada (LACERDA; PESSOTI; JESUS, 2013). Sobre esse cenário, Pessoti e Sampaio (2009, p. 39-40) reforçam:

[a] concentração da maior parte do volume dessas inversões na Região Metropolitana de Salvador (RMS) [...] contribuiu para recrudescer o processo de centralização econômica que já era bastante expressivo. Os entraves à dinâmica de redimensionamento da espacialização produtiva baiana residiam na insuficiência de infraestrutura, nas pressões políticas regionais e nas dificuldades de acesso aos mercados, principalmente internacionais, de uma parcela considerável dos territórios do estado.

Com tal realidade, a implementação de uma política estratégica para potencializar o desenvolvimento da Bahia deve levar em consideração a

totalidade do seu território. A preocupação não se deve voltar apenas para os centros dinâmicos. É necessária uma canalização de investimentos que contemple todo o Estado. Esses investimentos, se utilizados de forma eficiente, podem ser verdadeiros catalisadores do desenvolvimento socioeconômico estadual. Para que haja eficiência na estratégia de desenvolvimento, é necessário integrar

[...] investimentos físicos e ações complementares que possam permitir a irradiação dos seus resultados para outras áreas do estado. Em paralelo, cabe universalizar investimentos sociais, notadamente nas áreas de educação e saúde, para elevar as possibilidades de inserção das populações residentes nas áreas fora da rede ao processo de desenvolvimento econômico e social do estado (BAHIA, 2001, p. 69-70).

A ampliação dos esforços dos representantes governamentais em orientar a alocação dos investimentos o mais eficientemente possível é condição precípua para a irradiação dos resultados do processo de desenvolvimento para as localidades economicamente atrasadas, estrategicamente menos favorecidas durante um longo período de tempo. É necessário que as ações públicas lancem um olhar diferenciado sobre essas economias, observando as especificidades de cada uma delas, para que possa haver equidade na distribuição dos frutos do desenvolvimento e a mitigação das desigualdades territoriais e, conseqüentemente, a redução da concentração econômica espacial. Do contrário, as pequenas economias, que não constituem bases próprias para alavancar o desenvolvimento local, ficarão à margem da distribuição das riquezas geradas. Esse é tema da próxima discussão.

Características econômicas dos pequenos municípios baianos

Os pequenos municípios representam um fenômeno numeroso na realidade brasileira. A definição de cidade pequena geralmente está relacionada ao contingente populacional. Com base nesse critério, a Organização das Nações Unidas (ONU) considera cidades pequenas as que possuem uma população de até 20.000 habitantes (LOPES, 2010).

As cidades de pequeno porte são consideradas núcleos mais pobres e caracterizam-se por relativa privação comparativamente às cidades médias ou grandes. Esse fato encontra sua razão nas peculiaridades intrínsecas a essas localidades, caracterizadas por uma alta proporção de habitantes em condição de baixa escolaridade, exercendo atividade laboral de baixa remuneração. São notadamente menos competitivas se comparadas às cidades de maior porte, possuem pouca importância econômica e uma população pouco qualificada (LOPES, 2010). De forma complementar, como geralmente o desenvolvimento econômico e a renda concentram-se nas regiões metropolitanas e nas grandes cidades, nos pequenos aglomerados urbanos persistem a desigualdade social e a modesta oferta de serviços.

Segundo Clementino (1997, p. 1642), “ao voltarem-se as pesquisas para as regiões metropolitanas e para as grandes cidades, criou-se uma lacuna para os estudos dos pequenos municípios [...]”. Poucos são os trabalhos científicos voltados para o estudo das localidades menos dinâmicas.

Por seu baixo dinamismo, os municípios menores não são alvo de investigação. A falta de planejamento por parte dos governantes para essas áreas decorre desse fato. De acordo com Lopes (2010), os trabalhos científicos centralizam-se principalmente nos grandes centros, pois são relativamente mais visíveis aos pesquisadores. Porém, a realidade revela que há muito a se investigar sobre as pequenas localidades que se situam à margem do desenvolvimento econômico, conforme frisa Corrêa (2009 apud PEDRA; NOGUEIRA, 2011, p. 2):

Apesar da relativa escassez de análises e bibliografia sobre as pequenas cidades, esses espaços locais são importantes por representarem uma parcela expressiva de pontos da rede urbana, por representarem o limiar entre o urbano e o rural, por concentrarem significativa parcela da população, além de muitas vezes, funcionarem como reservatório de mão-de-obra.

Existe a necessidade de compreensão das características e carências dos pequenos municípios, pois os problemas mais graves podem estar

concentrados nessas unidades mais simples, cabendo ao Estado, nesse caso, ser o operador socioeconômico, principalmente porque as pequenas cidades geralmente não entram na estratégia das políticas territoriais.

O processo de industrialização, ocorrido na metade do século XX, viabilizou o atraso econômico dos pequenos municípios, em decorrência da concentração exclusiva nos espaços dinâmicos. Essa situação aconteceu principalmente na região Nordeste do Brasil. O processo de desenvolvimento, desencadeado na década de 1950, exacerbou as discrepâncias regionais e a concentração, que já eram acentuadas devido às características estruturais do processo de formação do País, principalmente no tocante à concentração populacional e produtiva.

A fragilidade econômica das cidades de pequeno porte revela-se pela dependência em alto grau dos recursos provenientes da União. A prefeitura, muitas vezes, é vista como o único ente capaz de prover os recursos necessários à satisfação das demandas da população, pois, como aponta Clementino (1997, p. 1641), “é o município o ente federado mais próximo do cidadão”. Todavia, o repasse de recursos por intermédio das prefeituras pode não ser satisfatório para solucionar os problemas dos municípios, mesmo daqueles com um baixo contingente populacional.

A agricultura é uma atividade predominante nos pequenos aglomerados, permanecendo, entretanto, à margem da agricultura moderna. Produção de caráter simples, comércio pouco dinamizado e pouca oferta de serviços fazem parte do cotidiano da economia das cidades de pequeno porte. O movimento comercial fica a cargo das feiras livres, onde ocorre uma maior circulação de pessoas e mercadorias, com efeitos irradiados também para o comércio permanente. Maia (2010, p. 38-39) elucida como se processa a dinâmica das pequenas cidades nordestinas:

Diante mesmo da escassez inclusive de uma economia rural significativa, a dinâmica dessas pequenas cidades [no Nordeste] dá-se unicamente pelo recebimento dos recursos federais de benefícios sociais. É fato que a ausência de atividades econômicas capazes de gerar receita nesses municípios diz respeito não só às atividades industriais, comerciais e de serviços, mas também

às atividades primárias. Além disso, vale notar que o pouco movimento encontrado nessas localidades dá-se nos dias das feiras locais não somente nos espaços onde ocorrem as feiras, mas nos estabelecimentos comerciais, principalmente naqueles que vendem produtos voltados para a agropecuária.

Nessas pequenas áreas são visíveis os traços da desigualdade, delineados pela carência e dependência de políticas sociais do governo. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por meio do qual os municípios recebem os repasses do governo federal, muitas vezes é o que movimenta a economia local. Segundo Clementino (1997, p. 1642),

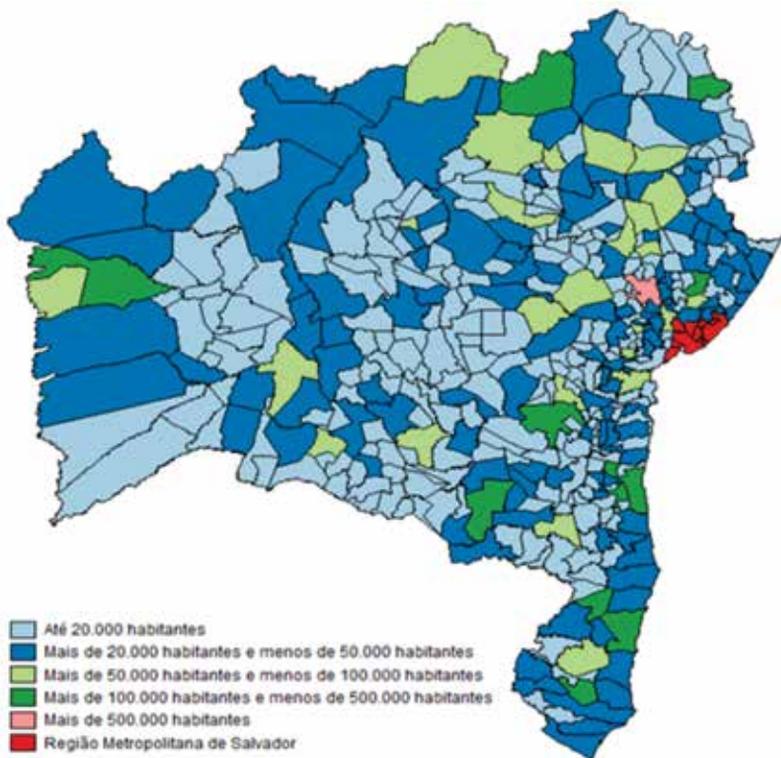
No plano econômico, observa-se um empobrecimento paulatino dos pequenos municípios [nordestinos] a despeito da industrialização, atraso tecnológico e cada vez mais dependência do governo federal. Os pequenos municípios, em sua grande maioria, não possuem base econômica agrícola ou industrial que lhe favoreça na geração de emprego e renda, ou que lhe propicie uma base tributável própria para reduzir sua dependência da União. Em muitos deles a circulação monetária é propiciada pelos gastos públicos através da conta dos aposentados e pensionistas [...] ou das transferências de receitas governamentais constitucionais, basicamente do FPM. São essas receitas que alimentam o pequeno comércio de portas abertas ou a feira livre, e propiciam o atendimento das carências sociais da população.

A despeito da importância das transferências de renda realizadas pelo governo, o sistema de Previdência Social destaca-se como um importante estimulador das pequenas economias. Sua capacidade de gerar renda local tem contribuído para o desenvolvimento econômico dos municípios. Enquanto mecanismo social de política pública possui um importante papel como redutor da pobreza. Conforme aponta França (2011), a Previdência Social, além de assegurar a subsistência do trabalhador e da família na falta da atividade laboral ou na impossibilidade de exercê-la, garante também a dinâmica da economia dos pequenos municípios, provendo renda e gerando consumo, refletindo positivamente no Produto Interno Bruto (PIB) dessas localidades. Segundo França

(2011, p. 24), “mesmo não sendo considerado um programa de “combate à pobreza”, os recursos da Previdência Social têm cumprido um papel importante na composição da renda familiar”. Ademais, essa fonte de proteção social produz melhoria do bem-estar social da população e revela-se um importante vetor econômico.

A situação dos municípios da Bahia não diverge muito da realidade brasileira. O Estado é expressivamente composto por localidades pequenas em termos de população. No Mapa 1 ilustra-se a distribuição espacial dos municípios baianos.

Mapa 1 – Distribuição dos municípios por grupos de habitantes – Bahia – 2010



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE (2012).

No Mapa 1, os municípios foram divididos em grupos tomando-se por base o número de habitantes. Visualizando a distribuição geográfica, percebe-se que menos populosos predominam no Estado. Em 2010, segundo dados do Censo, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012), de um total de 417 municípios, quase 60% possuíam uma população de até 20.000 habitantes. Ainda de acordo com as informações censitárias, 21,7% da população residiam nessas pequenas localidades.

Apesar da elevada densidade de municípios, os beneficiários da industrialização desencadeada na Bahia na metade do século XX concentraram-se na região metropolitana e nas maiores cidades. O modelo de crescimento concentrador da economia baiana motivou, de certa forma, a manutenção da centralidade da riqueza gerada em uma fração mínima da população (LACERDA, 2009).

A concentração em apenas alguns territórios não beneficiou a totalidade da população, particularmente aquela proporção que ocupa as regiões do centro do Estado (LACERDA, 2009), remanescendo as pequenas economias no atraso e na desigualdade. Invariavelmente, essa concentração e a conseqüente desigualdade são fatores que provocam duras privações em um contingente considerável da população que reside à margem do desenvolvimento econômico.

Em muitos dos pequenos municípios, a principal atividade econômica está ligada ao setor primário. Contudo, como afirma Lacerda (2009, p. 82-83), “[esse] tipo de atividade frequentemente não é capaz de produzir um excedente monetário suficiente para garantir a satisfação de algumas necessidades mínimas de sobrevivência”. Isso se deve ao fato de as atividades econômicas mais dinâmicas se localizarem nos grandes centros, como na RMS e em algumas cidades da extremidade do Estado, fazendo com que a riqueza produzida permaneça nessas áreas. O dinamismo econômico, a acumulação do maior número de atividades e serviços e os maiores fluxos econômicos, especificidades das grandes cidades, e que não se verificam nas pequenas cidades (PEDRA; NOGUEIRA, 2011), são características dos territórios dinâmicos da Bahia.

O caráter concentrador da economia baiana pode ser notado na Tabela 1, na qual é apresentada a participação dos municípios, agrupados por intervalo de habitantes, na composição do PIB estadual. Os valores constituem-se na média para o grupo.

Tabela 1 – Produto Interno Bruto *Per Capita* e Participação no Produto Interno Bruto Estadual, segundo grupos de municípios por classes de habitantes – Bahia – 2011

| Grupos de Municípios | Quantidade de Municípios | Participação (%) no PIB Estadual | PIB per capita (R\$) |
|---------------------------------|--------------------------|----------------------------------|----------------------|
| RMS | 10 | 43,79 | 34.502,08 |
| Até 20.000 habitantes | 247 | 10,72 | 5.691,15 |
| De 20.001 a 50.000 habitantes | 123 | 16,85 | 7.494,15 |
| De 50.001 a 100.000 habitantes | 25 | 9,06 | 8.715,71 |
| De 100.001 a 500.000 habitantes | 11 | 14,40 | 12.910,63 |
| Acima de 500.000 habitantes | 1 | 5,17 | 14.704,55 |
| Bahia | 417 | 100,00 | 11.419,63 |

Fonte: Elaboração própria com base nas informações da SEI/IBGE (2013).

Um aspecto sobre o qual se pode fazer inferência, com base nos dados acima apresentados, é a destacada participação da Região Metropolitana de Salvador (RMS) na composição do PIB estadual. Essa região, isoladamente, foi responsável por quase 44% da produção no ano de 2011. Esse é um percentual bastante elevado, considerando que essa região é composta por apenas dez municípios.

Quando se pondera a participação da RMS e dos municípios mais populosos (aqueles com mais de 100.000 habitantes) nas atividades econômicas do Estado, averigua-se que vinte e dois deles foram responsáveis por mais de 60% do PIB estadual. Verifica-se, portanto, que a maior parcela da produção concentra-se em um pequeno grupo, uma característica que evidencia a centralização econômica do Estado.

Um contraste flagrante na RMS está no percentual de participação dos pequenos municípios. O grupo daqueles que possuem até 20.000 habitantes respondeu por apenas 10,72% do PIB estadual em 2011. Feira

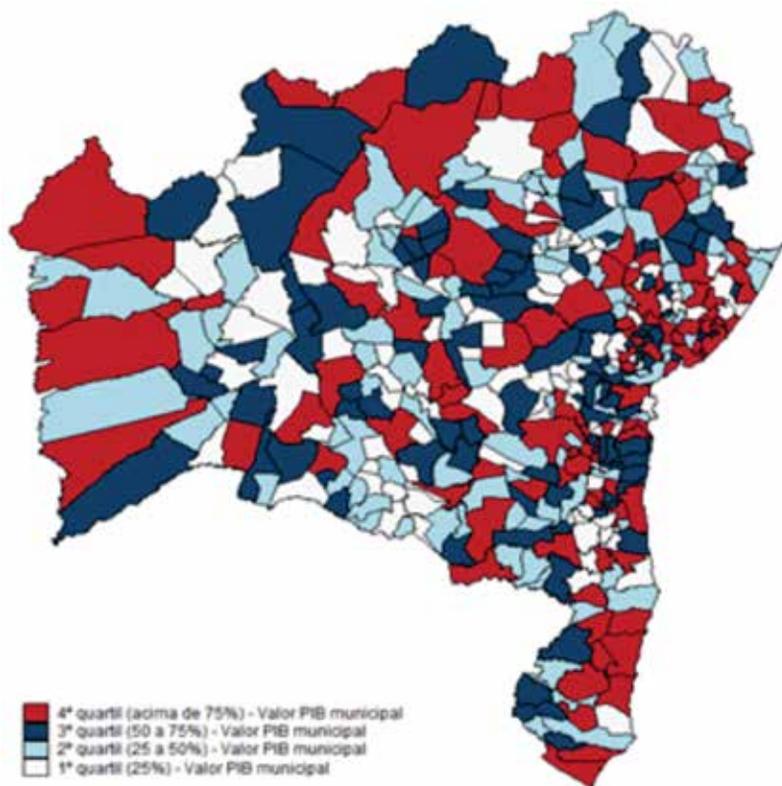
de Santana, única representante dos com mais de 500.000 habitantes fora da RMS, teve uma participação em cerca de 50% do valor que corresponde aos duzentos e quarenta e sete menores municípios. Esse dado ratifica a relevância da economia da RMS para o Estado, em contraposição às economias dos pequenos municípios. Incipientes, eles têm pouca relevância no crescimento estadual.

A Tabela 1 ainda revela uma importante variável da realidade econômica das localidades analisadas. O reflexo do descompasso produtivo é sentido quando se examinam os valores do PIB *per capita*. Na RMS esse valor correspondeu ao triplo da média para o Estado. No grupo dos menores o PIB *per capita* atingiu apenas 50% da média estadual. Nos demais, à exceção dos grupos com maior população, o valor do PIB *per capita* foi relativamente menor que a média estadual, porém, em uma faixa superior ao verificado nos pequenos municípios. Para robustecer esta análise, o Mapa 2 apresenta o PIB municipal por grupos distribuídos pelo território.

Com base na distribuição geográfica, nota-se que os municípios pertencentes ao primeiro quartil da distribuição (menores valores de PIB municipal) estão, em sua maioria, localizados na região central da Bahia. Nos seus extremos, estão aqueles com valores superiores de PIB municipal.

Os dados reforçam o caráter concentrador da economia baiana. Enquanto alguns pontos do território desfrutam de um grande dinamismo, a parte central “[...] notoriamente conhecido pela literatura geográfica e econômico-social, tem sofrido historicamente com um baixo grau de coesão e dinamismo, constituindo-se num vazio populacional e econômico” (BAHIA, 2001, p. 54). As atividades relacionadas à indústria concentram-se, evidentemente, nas regiões mais populosas.

Mapa 2 – Produto Interno Bruto Municipal por grupos de municípios – Bahia – 2011



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2013).

Reiterando essa confirmação, a Tabela 2 expõe a participação dos grupos de municípios por intervalo de habitantes no valor adicionado estadual por setor de atividade.

Conforme os dados, os maiores responsáveis por agregar valor à atividade agropecuária são os municípios menos populosos. Predominantemente agrícolas, esses pequenos aglomerados urbanos possuem estreita relação com o campo. No que tange ao setor primário, 78,49% da produção agropecuária no ano de 2011 originou-se das atividades dos municípios com até 50.000 habitantes. Desse percentual,

quase 30% referem-se à participação daqueles com até 20.000 habitantes. Já os maiores contribuíram de forma reduzida no que diz respeito à adição de valor para esse setor da economia.

Tabela 2 – Participação dos municípios por classe de habitantes no valor adicionado estadual, segundo setor de atividade – Bahia – 2011

| Grupos de municípios | Setor de Atividade | | | |
|---------------------------------|--------------------|-----------|-----------|-----------|
| | Agropecuária | Indústria | Serviço | APU** |
| Bahia* | 10.398,64 | 36.649,06 | 67.368,04 | 25.308,49 |
| RMS | 0,66 | 48,12 | 50,55 | 22,52 |
| Até 20.000 habitantes | 29,88 | 8,80 | 6,40 | 23,07 |
| De 20.001 a 50.000 habitantes | 48,61 | 15,20 | 11,69 | 26,50 |
| De 50.001 a 100.000 habitantes | 10,04 | 7,64 | 9,37 | 11,50 |
| De 100.001 a 500.000 habitantes | 10,30 | 15,31 | 15,53 | 13,10 |
| Acima de 500.000 habitantes | 0,51 | 4,94 | 6,46 | 3,31 |

Fonte: Elaboração própria com base nas informações da SEI/IBGE (2013).

(*) Valores em milhões de R\$.

(**) Administração Pública.

A participação industrial da RMS na composição do PIB estadual é visivelmente a mais relevante, se comparada aos demais grupos de municípios. Quase metade do valor adicionado ao setor industrial, em 2011, proveio da RMS, evidentemente por esta concentrar o polo industrial do Estado. Quando se averigua a participação dos demais, os valores decrescem gradativamente. Os pequenos municípios, nesse caso, contribuíram escassamente para o setor secundário elevar o PIB estadual, o que configura um perfil de pouca interiorização do parque produtivo industrial.

Analogamente ao setor secundário, a RMS exerce forte pressão no valor adicionado ao setor de serviços, com uma participação de 50,55% do total. No entanto, não se verifica essa condição no grupo dos pequenos municípios. Aqueles com até 20.000 habitantes adicionaram um valor ínfimo ao setor terciário, uma média de 6%. Esse percentual se justifica pela parca quantidade de serviços ofertados nesses pequenos aglomerados, que não encontram no setor de serviços o vetor para dinamizar a economia.

Oportunamente, cabe destacar a contribuição dos serviços provenientes da Administração Pública (APU) para a composição do PIB estadual. Os grupos que congregam os municípios de menor contingente populacional são aqueles cuja participação no valor adicionado desse setor foi a mais imponente. Aqueles com até 20.000 habitantes responderam, em média, por 23% do valor agregado aos serviços relacionados ao setor público, enquanto os que integram o intervalo de 20.001 a 50.000 habitantes participaram com pouco mais de 26%. Cabe também destacar que a RMS contribuiu significativamente para elevar o valor desse setor em 2011.

Nota-se que o setor público executa uma importante função na economia dos municípios baianos, sobretudo naqueles de pequeno porte. Com o setor primário, os serviços oriundos do governo constituem a fonte essencial de recursos que movimentam a economia, sendo esses os fatores que conduzem a dinâmica dessas localidades.

Com o aporte das observações supracitadas, é fundamental a execução de pesquisas relacionadas aos pequenos municípios, para que se possa compreender melhor a realidade de parte significativa da população que reside nessas localidades e sobrevive, principalmente, em função de atividades pouco dinâmicas e de recursos oriundos do governo para satisfazer suas carências diversas.

Considerações finais

A Bahia possui uma economia altamente concentrada na região metropolitana e nos extremos do seu território, pois as atividades mais dinâmicas estão aglutinadas nos grandes centros urbanos, em decorrência do processo de industrialização ocorrido na metade do século XX. Essa realidade se contrasta quando se verifica uma grande proporção de municípios, com especial atenção àqueles pequenos em termos de população, com atividades pouco dinâmicas, de base agrícola, e uma forte dependência de transferências governamentais para a movimentação econômica.

As discrepâncias econômicas foram evidenciadas quando se verificou que os municípios com até 20.000 habitantes possuíam uma pequena participação na composição do PIB estadual, em contraposição à Região Metropolitana de Salvador (RMS), que respondeu por mais de 40% da produção, em 2011. Trata-se de um contraste flagrante que consubstancia a afirmação de que há uma verdadeira concentração da economia no Estado. A análise do PIB *per capita* médio nos grupos também realçou essa concentração, ao ressaltar que a RMS apresentou um PIB *per capita* seis vezes maior que o grupo dos pequenos municípios.

Conforme a análise da situação por setor, as atividades industriais e de serviços representam a dinâmica da RMS, enquanto nos pequenos municípios predominam a atividade agrícola e a dependência do poder público, reveladas na grande participação de tais localidades no valor adicionado desses setores.

Por ser de grande numerosidade dentro do território baiano e, por implicação, pelo fato de parte importante da população residir nessas áreas, elucida-se a necessidade de realização de pesquisas que se direcionem para as pequenas localidades. É necessário desagregar as informações e compreender as várias realidades econômico-sociais existentes na Bahia, para não incorrer no erro de utilizar informações que homogêizam as características de todo o Estado. Isso poderá fornecer um caminho para que a exequibilidade das políticas voltadas a essas localidades seja o mais eficiente possível.

Referências

AVENA, Armando. Bahia: planejamento como instrumento de desenvolvimento. In: _____. (Org.). *Bahia século XXI*. Salvador: SEPLANTEC, 2000.

BAHIA (Estado). Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração (SICM). *Trinta anos da indústria, comércio e turismo na Bahia (1966-1996)*. Salvador: IPA/UNIFACS, 1997.

_____. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Superintendência de Planejamento Estratégico. *Quatro cantos da Bahia*. Salvador: Superintendência de Planejamento Estratégico, 2001.

CLEMENTINO, Miranda. Receitas municipais e o grau de dependência dos pequenos municípios do Nordeste. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife. *Anais eletrônicos...* Recife: UFPE, 1997. p. 1641-1652. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/anaisAbrir.php?idPublicacao=65&paginaAtual=>>. Acesso em: 1º jun. 2014.

FRANÇA, Álvaro Solón. *A previdência social e a economia nos municípios*. 6. ed. Brasília: ANFIP, 2011. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20120726210022_Economia-nos-municipios_26-07-2011_2011_Economia_dos_municipios.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010*. Brasília: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. *IBGE Cidades*. Disponível em: <www.cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2014.

LACERDA, Fernanda Calasans Costa. *A pobreza na Bahia sob o prisma multidimensional: uma análise baseada na abordagem das necessidades básicas e na abordagem das capacitações*. 2009. 210 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009.

_____; PESSOTI, Gustavo Casseb; JESUS, Josias Alves. Inserção internacional, transformações estruturais, (des)concentração espacial: uma análise para a economia baiana. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 23, n. 3, p. 587-612, jul./set. 2013.

LOPES, Diva Maria Felin. Cidades pequenas do semiárido: dinâmicas sociodemográficas e marginalização. In: _____. HENRIQUE, Wendel (Org.). *Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso*. Salvador: SEI, 2010, p. 77-90. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/eixo_1/abep2010_2378.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2014.

MAIA, Doralice Sátyro. Cidades médias e pequenas do nordeste: conferência de abertura. In: LOPES, Diva Maria Felin; HENRIQUE, Wendel (Org.). *Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso*. Salvador: SEI, 2010, p. 15-41. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/eixo_1/abep2010_2378.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2014.

PEDRA, Joyce de Lima; NOGUEIRA, Marly. Breves considerações sobre as pequenas cidades. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 12., 2011, Recife. *Anais eletrônicos...* Belo Horizonte: UFMG, 2011. Disponível em: <<http://xiisimpurb2011.com.br/app/web/arq/trabalhos/dfe2a8867a6cca875315e0bd5b841776.pdf>>. Acesso em: 1º jun. 2014.

PESSOTI, Gustavo Casseb; SAMPAIO, Marcos Guedes Vaz. Transformações na dinâmica da economia baiana: políticas de industrialização e expansão das relações comerciais internacionais. *Conjuntura e Planejamento*, Salvador, n. 162, p. 36-49, jan./mar. 2009. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/site/publicacoes/sumarios/c&p162/c&p162_pag_36.pdf>. Acesso em: 29 maio 2014.

PORTO, Edgard. Desenvolvimento regional na Bahia. In: AVENA, Armando (Org.). *Bahia Século XXI*. Salvador: SEPLANTEC, 2002, p. 97-128. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/pub_livro5.htm>. Acesso em: 01 maio 2014.

SEI, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Produto Interno Bruto Municipal 2011. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br/>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

SPINOLA, Noleio Dantaslé. A implantação de distritos industriais como política de fomento ao desenvolvimento regional: o caso da Bahia. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, n. 4, jul. 2001. Disponível em: <<http://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/download/592/435>>. Acesso em: 1º jun. 2014.

TEIXEIRA, Francisco; GUERRA, Oswaldo; ARAÚJO, Sílvio. Limites para uma dinâmica endógena na economia baiana. *Bahia Análise e Dados*, Salvador: SEI, v. 21, n. 2, p. 235-252, abr./jun. 2011.

UDERMAN, Simone. *A indústria de transformação na Bahia: características gerais e mudanças estruturais recentes*. Salvador: Desenbahia, 2005. (Estudos Setoriais). Disponível em: <http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/0906201110070468Transformacao_Plastica.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2014.

VIEIRA, Edmundo; CAVALCANTE, Ricardo; MACEDO, Walter. *Economia baiana: desempenho e perspectivas*. Salvador: Desenbahia, 2000. (Artigo Técnico, n. 1). Disponível em: <http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/0906201115481562_Economia_Baiana.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2014.

Recebido em abril de 2015.

Aprovado em dezembro de 2015.