



**Project no. GOCE-036955**

**LUPIS**

**Land Use Policies and Sustainable Development in  
Developing Countries**

**Specific Targeted Project**

**Integrating and Strengthening the European Research Area**

**Work Package 7**

**Relatório do trabalho no Território do Sisal (Valente - Ba)**

**Relatorio geral**

**Marc Piraux CIRAD/UFCG**

**Jean-philippe Tonneau CIRAD**

**Sergio Guilherme de Azevedo EMBRAPA SEMI-ÁRIDO**

**Pedro Carlos Gama da Silva EMBRAPA SEMI-ÁRIDO**

**Gaëlle Corey ENSV França**

**Fevereiro de 2011**

## **A. Preâmbulo**

Este relatório apresenta os resultados obtidos no projeto Lupis desenvolvido no Território do Sisal no Estado da Bahia durante os anos 2009 e 2010. O relatório foi redigido em português para permitir a sua apropriação por parte dos atores locais.

Depois de uma apresentação dos objetivos do projeto Lupis, o relatório apresenta os resultados do projeto: diagnóstico do território,

Este trabalho foi realizado pela Embrapa e o Cirad, com a parceria forte com o Codes (Comité de desenvolvimento sustentável) do Território do Sisal.

## **B. O projeto Lupis**

### ***Objetivos***

O projeto LUPIS tem por objetivo elaborar e aplicar um sistema de avaliação da sustentabilidade “ex ante” de políticas públicas territoriais. Iniciado em fevereiro de 2007, o projeto LUPIS é um projeto financiado pela União Européia (EU) envolvendo 16 Institutos em 13 países.

O projeto desenvolve ferramentas integradas da avaliação para o desenvolvimento sustentável. Prevê instrumentos de modelização que permitirão avaliar os impactos potenciais de uma política, no momento da sua elaboração. Também, ele propõe fornecer subsídios para a compreensão dos impactos de políticas territoriais. Isto requer as seguintes ações: análise crítica das políticas públicas, identificação de indicadores de medição do impacto das políticas públicas, modelização da base destes indicadores (cenários de aplicação de algumas políticas públicas/estudo de caso) e difusão dos resultados e das ferramentas de modelização.

Espera-se melhorar a capacidade de análise dos impactos das políticas territoriais no sentido amplo para o desenvolvimento sustentável, com foco na biodiversidade, nos bens públicos e nos serviços, visando reverter os níveis de pobreza, a insegurança alimentar, a exploração descontrolada dos solos e a perda da biodiversidade. O projeto faz, claramente, referências aos objetivos do desenvolvimento do Milênio (MDGs).

## ***A metodologia do Projeto Lupis***

Para responder a estes diferentes desafios metodológicos, o projeto Lupis definiu uma metodologia que pode ser resumida de maneira seguinte:

1. Escolha de uma região.
2. Levantamento das políticas públicas presentes nesta região.
3. Descrição destas políticas segundo critérios ligados a orientação e a concepção das políticas, a governança, em particular, para estudar o lugar que é dado à participação dos usuários, ao nível de atuação da política (ver documento Lupis deliverable 32).
4. Tipologia das políticas públicas
5. Análise qualitativa dos impactos das diferentes políticas para definir as relações de causas e efeitos que esclarecem como e com qual intensidade uma política pública tem impactado para o desenvolvimento sustentável em quatro componentes: produção, manejo dos recursos naturais, equidade e as respostas às necessidades das populações, governança (organização e instituição...).
6. Elaboração de um modelo conceitual que permite, para uma situação dada, entender as interações entre as políticas e essa situação. Este modelo conceitual foi elaborado por um grupo de especialistas e validado por meio de fóruns de discussões. O modelo tomou a forma de um esquema. A partir do modelo um exercício de construção de cenários de evolução foi realizado. Os cenários foram objetos das discussões.
7. Apresentação dos resultados ao CODES (instância de governança do território) e discussões.
8. Escolha dos indicadores: Uma vez discutido o modelo, faz-se a pré-escolha de indicadores que permitem, ao mesmo tempo, verificar a validade do modelo e quantificá-lo. Estes indicadores podem ser escolhidos nas listas habitualmente estabelecidas, mas devem ser justificados pela lógica do esquema de relação de causas e efeitos.
9. Inventário dos bancos de dados existentes.
10. Análise das possibilidades de calcular os indicadores escolhidos a partir dos indicadores disponíveis ou dos dados existentes (possibilidades de criação ou agregação da informação). A possibilidade de trabalhos específicos para obter os dados necessários para a produção de indicadores deve ser avaliada em função dos custos e da dificuldade do trabalho.

11. Escolha da política pública que vai ser objeto de um trabalho detalhado de caracterização e de avaliação dos impactos.
12. Caracterização desta política.
13. Elaboração de cenários que podem influenciar o impacto da política pública escolhida. Escolha definitiva dos indicadores, em função das necessidades dos modelos conceituais, das disponibilidades de base de dados e da capacidade de produção de dados.
14. Análise dos modelos existentes. Identificação das contribuições destes modelos aos cenários.
15. Modelização e ensaio do modelo.

No quadro do estudo de caso no Nordeste do Brasil as etapas 7, 8, 9, 12 e 13 não foram feitas.

### ***Os instrumentos disponíveis para a implementação do projeto de pesquisa.***

Os instrumentos escolhidos foram os seguintes.

#### **1. Escolha da região**

O território do Sisal no sertão da Bahia foi escolhido pelos pesquisadores da Embrapa Semi-Árido e do Cirad. A escolha foi realizada em abril de 2009.

#### **2. Levantamento das políticas públicas existentes no território (verificação da Matriz de Ações do Governo Federal).**

O trabalho foi efetuado durante uma missão da Embrapa Semi-Árido e do Cirad em julho ou agosto de 2009. Ele foi realizado conjuntamente com os membros do CODES interessados no projeto.

### **Matriz das principais ações do Governo Federal**

1 Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas / 2009.

2 Capacitação e Formação em Políticas Públicas para Mulheres Rurais / 2009

3 Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) / 2009

4 Programa Bolsa Família - Índice de Gestão Descentralizada / 2009

5 Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS / 2009

6 Programa de Atenção Integral à Família / 2009

7 Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa / 2009

- 8 Programa Bolsa Família - Benefício Bolsa Família / 2009
- 9 Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência / 2009
- 10 Serviço Socioeducativo do PETI / 2009
- 11 Programa Embrapa Agrofuturo - Núcleos Piloto de Informação e Gestão Tecnológica para a Agricultura Familiar / 2009
- 12 Apoio a Projetos de Pesquisa e Transferência de Tecnologia para Inserção Social / 2009
- 13 Nordeste Territorial / 2008
- 14 Cresce Nordeste / 2009
- 15 Infra-estrutura e Serviços nos Territórios Rurais / 2009
- 16 Garantia Safra / 2009
- 17 Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Quilombolas / 2009
- 18 ATER/Agricultores Familiares / 2009
- 19 Crédito Pronaf / 2009
- 20 PAA - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar / 2009
- 21 Ampliação dos Centros de Especialidades Odontológicas (CEOs) - Programa Brasil Sorridente nos municípios dos Territórios da Cidadania que cumpram os critérios para os Centros de Atenção Especializada em Odontologia / 2009
- 22 Ampliação do Acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica / 2009
- 23 Ampliação da Cobertura do Trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde à População dos Territórios da Cidadania / 2009
- 24 Ampliação do Acesso da População dos Territórios à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família / 2009
- 25 Ampliação do Acesso da População aos Medicamentos Essenciais por meio da Farmácia Popular do Brasil / 2009
- 26 Saneamento nas Escolas / 2008
- 27 Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 hab exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) / 2008
- 28 Ampliação da Cobertura Vacinal da População dos Territórios da Cidadania / 2009
- 29 Ampliação do Acesso da População dos Territórios da Cidadania à Atenção à Saúde Mental por meio da Implantação dos Centros de Atenção Psicossocial - CAPS / 2009
- 30 Programa Cisternas / 2009
- 31 Acesso à Água para a Produção de Alimentos (2ª Água) / 2009
- 32 Atlas Nordeste - Abastecimento Urbano de Água / 2009
- 33 Construção de Escolas em Comunidades Quilombolas / 2009
- 34 ProJovem - Saberes da Terra / 2009
- 35 ProInfo Rural e Urbano / 2009
- 36 Brasil Alfabetizado / 2009
- 37 Programa Dinheiro Direto na Escola / 2009
- 38 Salas de Recursos Multifuncionais / 2008
- 39 Escola Ativa / 2009
- 40 Construção de Escolas no Campo / 2009
- 41 Programa BNB Cultura / 2009
- 42 Operação do Sistema de Acesso Banda Larga / 2009
- 43 Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária / 2009
- 44 Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social. / 2009
- 45 Programa Luz Para Todos / 2009
- 46 Apoio à Gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) / 2009
- 47 Programa Nacional de Crédito Fundiário / 20

### **3. Descrição das políticas públicas**

A descrição das políticas públicas foi feito segundo os critérios ligados a orientação e concepção das políticas a governança, para verificar, notadamente, em que lugar é dado à

participação dos usuários ao nível de atuação das políticas (ver documento Lupis deliverable 32). O trabalho foi realizado durante uma missão da Embrapa Semi-Árido em julho ou agosto de 2009, numa ação conjunta com os membros do CODES interessados no projeto.

**Quadro 1: Principais critérios de caracterização de políticas públicas.**

	<i>Principais elementos</i>	<i>O que deve ser estudado?</i>
<b>Orientação</b>	Projeto de sociedade	Principais referências teóricas com relação ao desenvolvimento sustentável; Atores "promotores" do projeto.
	Objetivos	Em relação as dimensões do desenvolvimento sustentável: Produção, conservação e gestão dos recursos, equidade; desenvolvimento institucional.
	Avaliação e medidas de impactos	Foco da avaliação, os métodos e as ferramentas utilizadas, a relevância dos indicadores, a população e a área envolvidas.
	<b>Categorias em relação com tipo: políticas setoriais, políticas de ordenamento, políticas processuais.</b>	
<b>Governança</b>	Papel do governo	Orientando, apoiando, financiando.
	Meios da implementação	Regulação, incentivos, informação.
	Local do mercado	
	Participação e Mobilização dos atores	Comunicação, consulta, participação. Conflitos
	Realidade da implementação	Financiamento, organização institucional, capacitação dos atores.
	Sistema de monitoramento	Gestão, participação da população, capacidades de adaptação.
	<b>Categorias: orientado por Estado, Mercado, atores.</b>	
<b>Escala</b>	Nível onde é decidido a política	
	Nível onde é implementado a política	

	Interação entre território e policia	Localização, Leva em consideração a identidade territorial.
	<b>Níveis: local, regional, nacional, internacional.</b>	

#### 4. Uma tipologia das políticas públicas.

Este trabalho foi realizado também durante uma missão da Embrapa Semi-Árido em julho ou agosto de 2009, numa ação conjunta com os membros do CODES interessados no projeto.

A inscrição territorial da ação pública toma diferentes formas. Algumas políticas públicas existem com objetivos não territorializados mas têm um impacto territorial. São ditas setoriais. Três grandes categorias podem ser identificadas: apoio à produção (financiamento, tecnologias e assistência técnica...), conservação, preservação, gestão e reabilitação dos recursos naturais (floresta, água, solos, biodiversidade.), políticas sociais (educação, saúde) e de redistribuição da renda (aposentadoria, bolsa família).

Uma grande dificuldade é dar coerência a estas políticas. Há necessidade de um quadro de coerência. Uma primeira forma está ligada à cadeia produtiva que organiza as coordenações e articulações em torno de um produto. Estas cadeias produtivas têm um impacto territorial. É por isso que se convencionou o nome território do sisal.

Outras políticas públicas integrativas são de concepção territorial. São de ordenamento ou planejamento e definem e organizam as ações públicas e privadas. De fato, de maneira mais freqüente, estas se limitam as políticas voltadas para infraestruturas e as intervenções estatais para corrigir as desigualdades e desequilíbrios espaciais. São investimentos "estruturantes" (infra-estruturas, transportes, comunicação, entre outros) realizados, essencialmente com financiamento do Estado (federal e estadual), como por exemplo, as políticas para o Nordeste e para a Amazônia.

Nos últimos anos, as políticas processuais tentaram promover novas formas de gestão da ação pública, procurando incentivar a participação dos diferentes atores na sua concepção e implementação. Procura promover a integração entre políticas setoriais, a parceria entre os atores e a gestão em múltiplas escalas. Esta procura de coerência está diretamente ligada com problemáticas de governança.

Estas políticas foram institucionalizadas de maneira a fornecer aos atores locais as ferramentas, as metodologias e os meios necessários para elaboração de projetos integrados.

Duas grandes formas de integração foram impactadas por estas políticas. Os Arranjos Produtivos Locais (APL's) tentam facilitar as articulações entres os atores de uma cadeia

produtiva, sobretudo, para favorecer o processo de inovação, hoje analisados como determinantes para competitividade. As políticas processuais foram, também, territoriais. Estas fornecem aos atores locais meios e mecanismos para elaboração de projetos territoriais, como pré-requisito para a elaboração dos projetos produtivos.

Adotamos a seguinte classificação para apresentar as políticas públicas:

- Políticas de infra-estrutura;
- Políticas setoriais de apoio à produção;
- Políticas setoriais de preservação, manejo e reabilitação dos recursos naturais;
- Políticas setoriais sociais;
- Políticas processuais voltadas para os APL's;
- Políticas processuais territoriais.

## **5. Análise qualitativa dos impactos**

- A análise qualitativa dos impactos das diferentes políticas para definir foi feita a partir das relações de causas e efeitos que esclarecem como e com qual intensidade uma política pública tem impactado o desenvolvimento sustentável em seus quatro componentes: produção, manejo dos recursos naturais, equidade e as respostas às necessidades das populações, governança (organização e instituição).
- O trabalho foi realizado durante uma missão da Embrapa Semi-Árido em julho ou agosto de 2009, numa ação conjunta com os membros do CODES interessados no projeto. A matriz que foi escolhida é a seguinte.



### Matriz de análise das políticas públicas

<b>Políticas públicas</b>	<b>Beneficiários (tipologia)</b>	<b>Zonas beneficiadas (Zoneamento)</b>	<b>Impacto no domínio da produção</b>	<b>Impacto no domínio do meio ambiente</b>	<b>Impacto no domínio social</b>	<b>Impacto no domínio institucional</b>
Políticas de infraestrutura,						
Políticas setoriais de apoio à produção,						
Políticas setoriais de preservação, manejo e reabilitação dos recursos naturais,						
Políticas setoriais sociais,						
Políticas processuais. APL's						
Políticas processuais territoriais.						

## **6. Elaboração de o modelo DPSIR no âmbito do projeto Lupis.**

No projeto Lupis, um modelo conceitual foi elaborado por um grupo de especialistas e validado por meio de fóruns de discussões. O modelo tomou a forma de um esquema e, no caso do Projeto Lupis, foi traduzido nos cenários de evolução que foram objetos das discussões.

O modelo DPSIR designa a relação entre Driving force – pressure - State - Impact – Response. Em português significa: Força Diretora, Pressão, Estado, Resposta (DPER). Este modelo é o adotado pela Agência Europeia do Ambiente (EEA, 1998). É um desenvolvimento do modelo Pressão/Estado/Resposta (PER) da OCDE (OCDE, 1993).

“As atividades humanas exercem pressões sobre o ambiente (Pressão) e afetam a sua qualidade e a quantidade dos recursos naturais (Estado); a sociedade responde a estas mudanças adotando políticas ambientais, econômicas e setoriais, tomando consciência das mudanças ocorridas e adaptando os seus comportamentos (Resposta)». O DPSIR estabelece a seguinte seqüência: as atividades humanas, os setores econômicos, o consumo, a demografia, as tecnologias, entre outras, constituem as forças diretoras (Driving force) do sistema representado.

Estas atividades exercem pressões sobre os compartimentos ambientais (por exemplo, em termos de poluições). Por conseguinte, o estado (State) dos compartimentos ambientais (o ar, a água, o solo, as espécies) é afetado (por exemplo, em termos de concentrações de poluentes). Estas mudanças induzem impactos na saúde dos seres vivos (homens, flora e fauna) e nos sistemas de recursos naturais, bem como os impactos econômicos. Considerando o perfil destas diferentes categorias e, particularmente, o dos impactos, uma resposta (Response) corretiva da sociedade é elaborada e levada a efeito. Estas respostas, que sejam de naturezas regulamentares, econômicas ou voluntárias, influenciam em seu entorno as configurações do sistema.

Uma grande vantagem do esquema DPSIR é permitir relacionar indicadores de naturezas diferentes sem recorrer a um sistema de agregação, nem dispor de um conhecimento perfeito das causalidades a ser avaliadas. Contudo este conhecimento deve ser objeto de uma melhoria constante, para intervir da maneira mais eficiente sobre os problemas constatados. Algumas modificações foram introduzidas ao modelo DPSIR.

Colocamo-nos numa perspectiva territorial. O território é específico devido aos seus recursos patrimoniais naturais, históricos e socioculturais que podem gerar novas formas de desenvolvimento local. “Um recurso territorial” pode ser construído sobre componentes materiais (dados materiais, fauna, flora, patrimônio, entre outros) e/ou ideais (os valores, como a autenticidade, a profundidade histórica, entre outros).

Utilizamos o conceito de sistemas de atividades para traduzir como os atores mobilizam os recursos existentes em função das suas necessidades, mas também das técnicas que dominam. O sistema de atividades mobiliza diferentes capitais: capital natural (bens e serviços fornecidos pela natureza), capital físico e financeiro (capital, no sentido clássico do termo, investido em infra-estruturas, instrumentos, em máquinas e fatores de produção), trabalho e capital humano (conhecimentos, capacidades), capital social (o conjunto das relações solidárias numa sociedade), mas, também, capital organizacional (ligado às associações dos atores) e capital institucional (instituições, públicas ou privadas, que contribui para regulação). Os diferentes tipos de capital são substituíveis (ate certo ponto e de maneira diferente segundo o tipo de capital) e as suas combinações caracterizam diferentes tipos de sistemas de atividades.

Para medir o impacto, usamos a noção de LUF's (funções territoriais). O conceito de Funções Territoriais consagra o fato de que os sistemas de atividades contribuirão de diferentes maneiras com as necessidades da sociedade. Um espaço e os sistemas de atividades que as suportam têm funções múltiplas:

- Funções de produção (produtos agrícolas, mercadorias e serviços)
- Funções ambientais,
- Funções culturais e o lazer.

O conceito de LUF é uma adaptação do conceito da multifuncionalidade da agricultura no espaço e nos territórios.

## **C. Principais resultados**

### **C1. O diagnóstico do Território do sisal**

#### ***Origem da agropecuária no território do sisal.***

A colonização do interior do Estado da Bahia foi iniciada em 1558, a partir da cidade de Salvador, primeira capital do Brasil fundada pelos portugueses em 1549. A destruição da

comunidade indígena existente no Recôncavo, seguida da criação de gado e da ação das missões religiosas da Companhia de Jesus, com seu trabalho de pacificação dos indígenas constituíram fatores determinantes para ocupação das terras da Bahia. A principal característica da economia que o europeu implantou e desenvolveu na Bahia, como em todo o Brasil, foi a de ser uma economia voltada para o mercado externo. Fato que teve continuidade até o final do século XX e início do século XXI.

Os principais produtos que a Bahia exportava nos séculos XVI, XVII e XVIII, pela ordem de importância:

<b>Século XVI</b>	<b>Século XVII</b>	<b>Século XVIII</b>
Pau Brasil	Açúcar	Açúcar
Açúcar	Algodão	Fumo
Algodão	Pau Brasil	Algodão
	Fumo	Ouro
		Sola (couro)
		Aguardente
		Farinha de mandioca

A pecuária, que se fixou no sertão baiano, adquiriu grande expressão no final do século XVIII e princípios do século XIX e proporcionou as condições para o abastecimento da população e a exportação de couros e solas.

De um movimento de interiorização em busca de áreas de pastagem que pudessem suportar a necessidade de animais de trabalho nos engenhos de açúcar, fazendas de fumo e cacau, principalmente, e fornecendo carne e couro às populações envolvidas nas atividades agrícolas da faixa litorânea. Isto ao longo dos séculos XVI a XVIII. Neste período, a mineração passa a desempenhar papel de grande importância na demanda por animais e alimentos. A consolidação da pecuária no interior da Bahia permitiu, então, a ocupação de regiões marginais aos rios (Ribeiras do Jacuípe, do Itapicuru do Rio de Contas entre outras).

No hoje denominado “Território do Sisal”, formado pelas Ribeiras do Jacuípe e Itapicuru, as condições edafoclimáticas permitiram a consolidação das atividades pecuárias nos séculos XVIII, XIX e XX, associando momentos de forte demanda de mamona e sisal (atividades com foco no mercado externo). Os arranjos fundiários seguiam, de modo geral, a concentração da propriedade, com uma agricultura de meação, arrendamento ou partição, quase sempre, integrada a pecuária. As culturas de subsistência desenvolveram-se em áreas

marginais das grandes propriedades, associadas as culturas voltadas para o mercado (sisal e mamona) ou vinculadas às poucas unidades de pequena produção.

O sisal surge na região por volta de 1906. Na década seguinte a planta passa a ser utilizada como cerca viva, onde era possível extrair produtos de uso local (cordas) e ajudando a consolidar a pecuária bovina como recurso forrageiro extremo nos períodos de estiagem. Pelos relatos e pela evolução das áreas cultivadas com sisal na região, podemos estabelecer a hipótese de que o cultivo do sisal foi uma atividade, inicialmente, apropriada pelos grandes proprietários, como secundária. A pecuária era a atividade principal e, o sisal, permitia rendas extras e suporte forrageiro. A partir da Segunda Guerra Mundial a demanda e os preços internacionais incentivam o cultivo do sisal que atinge mais de 109 mil hectares na região no início dos anos 70. A pecuária cede, então, espaço para o sisal. As grandes propriedades passam a diversificar a produção (sisal + pecuária de corte e/ou de leite). Para os pequenos e médios proprietários, o sisal passa a ser a atividade principal, mantendo a pecuária (leite principalmente) como atividade secundária. Até meados da década de 1970 o sisal conhece seu apogeu. Com seu declínio, a pecuária retoma seu crescimento, o desemprego aumenta e com ele as migrações.

### ***As políticas de apoio***

Nas décadas de 40 em diante vários programas foram propostos para a viabilização do semi-árido. Na sua grande maioria o componente pecuário era preponderante, com a percepção de que a vocação do semi-árido está na produção animal, tanto pela segurança que proporciona como pelo retorno financeiro de curto prazo na produção de leite.

Os incentivos públicos para a região passam focar na pecuária como atividade que permite retorno seguro aos investimentos. Isso aconteceu mesmo nos grandes incentivos ao algodão. Nas décadas de 70 e 80 com o advento dos grandes programas e projetos de desenvolvimento regional (Projeto Sertanejo, PDRI – Polonordeste), os agentes financeiros liberavam recursos para a pecuária (corte e leite) de forma isolada e, os recursos para agricultura exigiam associação com culturas “de renda”, ou seja, culturas que atendessem aos mercados interno e externo.

Com crise do Sisal, a pecuarização torna-se mais intensa. Para os grandes e médios produtores as facilidades de crédito tornavam as atividades pecuárias mais atraentes. Temos, também, ao final deste momento histórico, o quase desaparecimento da ATER oficial, fragilizando os sistemas – já pouco sustentáveis e pouco apropriados. No Território do Sisal a situação se

repete, porém, adquirindo conotações próprias. A estrutura fundiária e as dinâmicas existentes (capital social e humano em formação) permitem um mínimo de acompanhamento para boa parte dos agricultores.

Com o advento do PRONAF no final da década de 90, a priorização da pecuária continuou. Tanto pela facilidade de elaboração dos projetos, como pela relativa facilidade de assimilação que os pequenos produtores têm da atividade e pela ausência de assistência técnica na maior parte do semi-árido.

No Território do Sisal o componente animal nos diferentes tipos de produtores é generalizado. Sistemas com participações diferentes da pecuária na composição da renda exigem análise mais próxima das implicações que esta tem na capacidade do sistema ser economicamente viável.

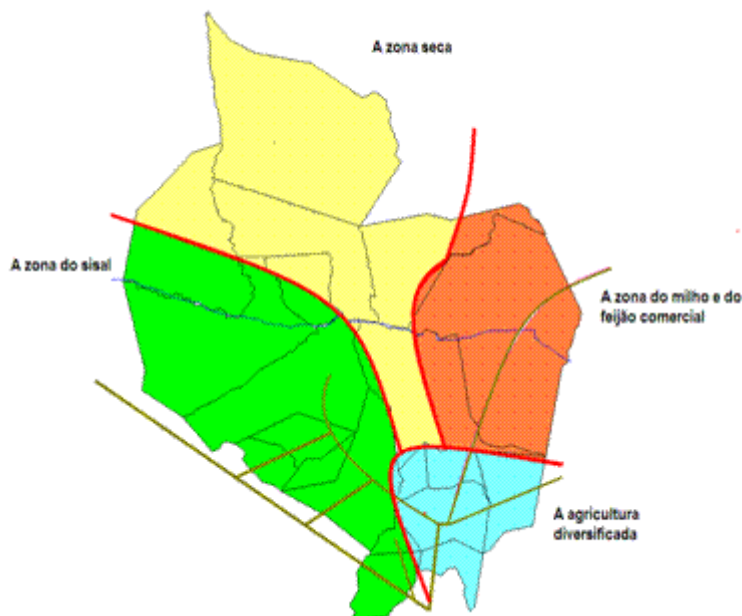
## ***Impactos das políticas públicas***

### ***1. Uma concentração e uma polarização das atividades produtivas***

Uma concentração das atividades no Oeste da região, típica do Sisal (ver a tipologia espacial no mapa abaixo).

A história mostra uma relação da concentração dessa cultura com a atividade pecuária, que se aproveitou das infra-estruturas (estradas, sobretudo, como nas zonas oeste e sul que têm uma ligação direta mais acentuada com a estrada Salvador-Juazeiro), da estrutura fundiária. A zona Oeste apresenta uma situação diferenciada: forte concentração de terra onde prevalece a pecuária bovina (Queimadas, Santa Luz e Candéal) e baixa concentração de terra nas zonas onde predomina a agricultura familiar (Valente, São Domingos, Retirolândia, Conceição do Coité e Ichu). Na região ao redor da cidade de Serrinha ocorre a mesma dinâmica (baixa concentração, exceto para o município de Lamarão), assim como, a concentração das organizações.

*Mapa 1: as regiões do Território do Sisal.*



Essa tipologia espacial distingue quatro zonas, representada no mapa 1, cujo funcionamento e atividades parecem diferentes:

- a zona Norte, marcada pela seca mais forte, pelo isolamento, pelo relevo mais acentuado e predominância da caprinovinocultura;
- a zona de predominância do sisal e da pecuária (Oeste), integrada ao mercado e que estrutura a vida econômica e social do território;
- a zona da agricultura muito diversificada e peri-urbana (Sul), estruturada pela cidade de Serrinha;
- a zona do milho e do feijão intensivos e de uma agricultura diversificada (Leste do território).

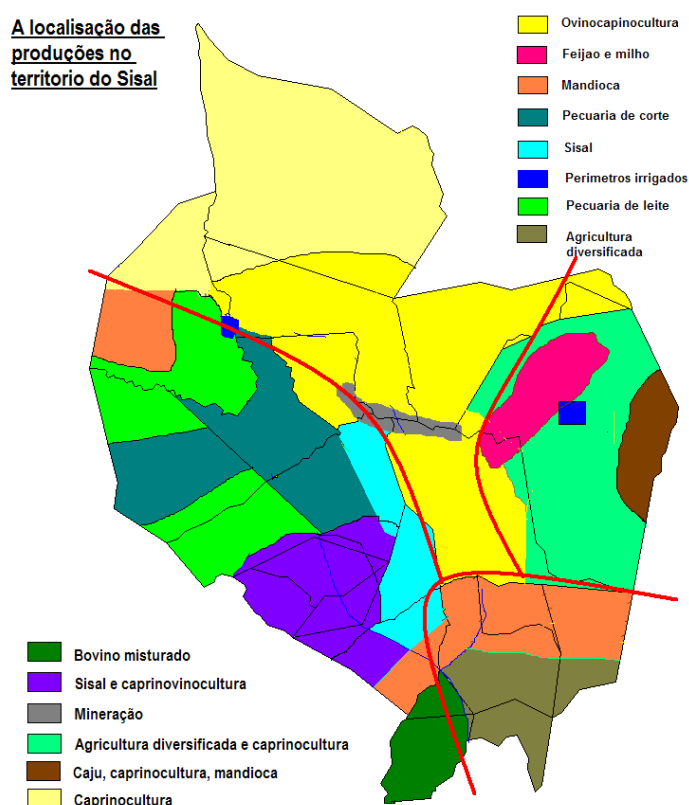
De fato, as diferenciações são os resultados da estruturação pelas estradas, cidades e pelos elementos biofísicos: a repartição das chuvas, dos solos e do relevo. Estes elementos têm influência direta sobre as atividades desenvolvidas, sobre os indicadores sociais, os fluxos de população, a apropriação da terra e o meio-ambiente.

Ao insistirmos sobre as diferenças, temos que reconhecer também os aspectos comuns que contribuem para construir uma identidade do território. Ele é de fato uma zona de agricultura familiar muito forte, com intervenção forte e histórica de muitas organizações (MOC, FATRES, APAEB, Igrejas). Todo o território tem, também, o sisal, a pecuária, o milho e o feijão como atividades agrícolas comuns.

Uma descrição mais detalhada das quatro zonas será apresentada em anexo. De uma maneira sintética, os elementos específicos dessas regiões são:

- uma repartição específica das zonas de produção (mapa 2) como nos lembrávamos antes.

Mapa 2: Localização das atividades produtivas no Território do Sisal.

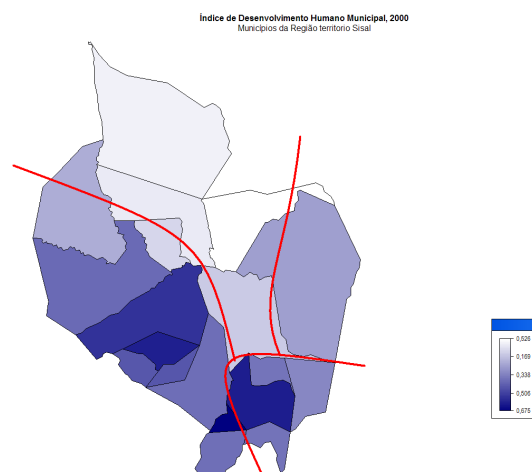


- as cidades mais importantes ficam na zona Oeste e Sul (Valente, Serrinha, Conceição do Coité e Santa Luz). A densidade demográfica é grande no Sul em função das cidades mais importantes do Território.

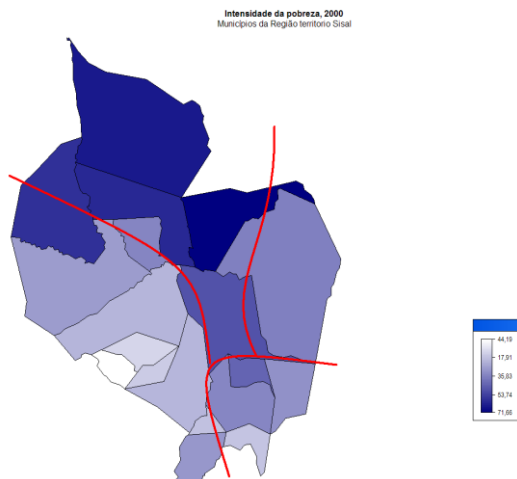
## 2. Uma diferenciação social forte

Com a relação à implementação das políticas públicas, o fortalecimento dos processos produtivos foi acompanhado de um processo de diferenciação social forte. Os mapas 3 e 4 mostram que o IDH (Índice de desenvolvimento humano) segue a lógica das 4 zonas (mapa 6): mais forte no Oeste e no Sul (índice de 0,68), mais baixos no Norte e no Leste (0,53). A relação é logicamente inversa para o índice de pobreza (de 44% a 71% nas mesmas regiões)

Mapas 3 e 4: IDH e índice de pobreza no Território do Sisal

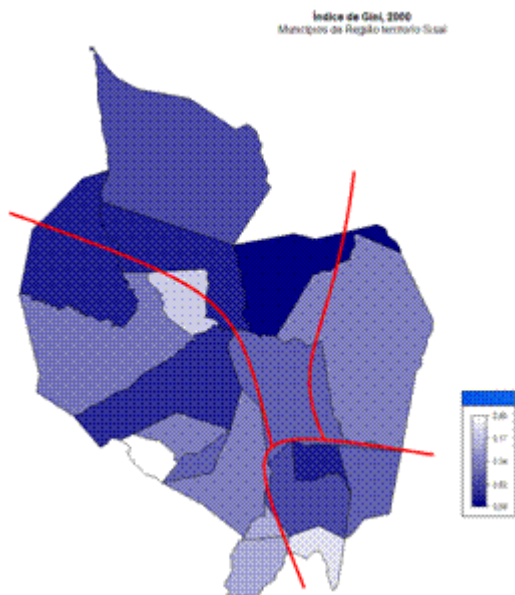






- O índice de Gini (que caracteriza a distribuição de renda, um sendo o nível mais elevado de concentração) é diferenciado (mapa 5). O nível mais elevado obtido no município de Queimadas deve ser resultante da concentração da terra. Os níveis de Itiúba, Cansanção e Quijingue devem, quanto a eles, ser consequência de uma grande diferença entre as rendas do campo e a das cidades.

Mapa 5: Índice de Gini no Território do Sisal

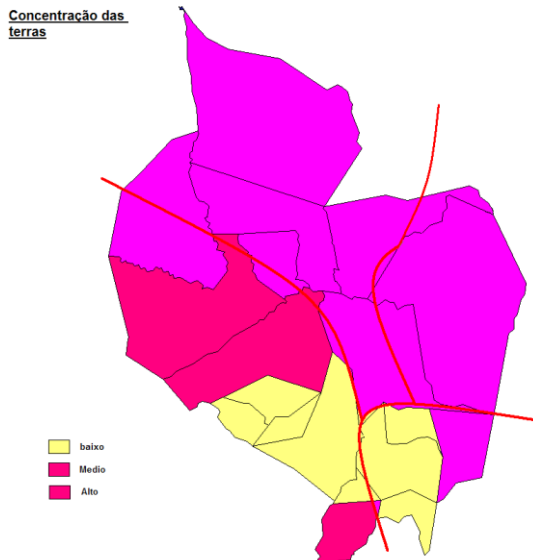


Mas o Território conhece poucos conflitos de terra. Não tem também conflitos abertos entre agricultores familiares e grandes produtores.

- a repartição da terra (mapa 6 que apresenta um indicador qualitativo relativo) é semelhante entre as zonas Norte e Leste, onde ocorre uma concentração média das terras. A zona Oeste apresenta uma situação diferenciada: forte concentração onde tem a pecuária de bovinos (Queimadas, Santa Luz e Candeal) e baixa nas zonas de agricultura familiar forte como

Valente, São Domingos, Retirolândia, Conceição do Coité e Ichu. Na região ao redor da cidade de Serrinha ocorre a mesma dinâmica (baixa concentração) exceto para o município de Lamarão. O Território tem 15 assentamentos e 5 acampamentos.

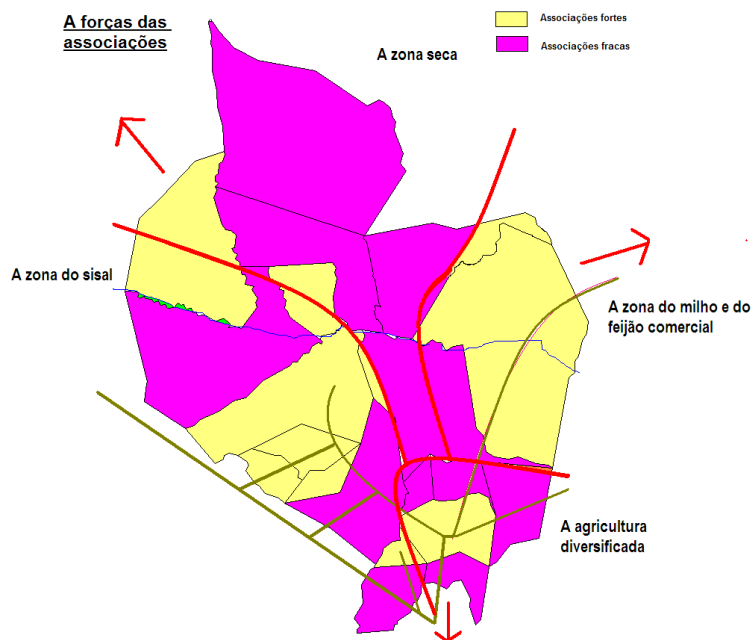
Mapa 6: mapa de concentração das terras no Território do Sisal



A ocupação do espaço pelas atividades produtivas é apresentada no mapa e é comentada na tabela seguinte.

As capacidades (de articulação de mobilização, etc.) das associações, que são representadas no mapa 10 (que apresenta um indicador qualitativo relativo), são muitos ligados ao trabalho que foi feito pelas igrejas (e então a presença das cidades de fora do Território) que, depois, foram fortalecidos pelo trabalho do MOC, da APAEB e da FATRES.

Mapa 7: Nível das associações no Território do Sisal



	<b>Especificidade da zona</b>	<b>Sistemas produtivos</b>	<b>Caracterização social</b>	<b>Dinâmicas da região</b>
Zona seca (O Norte)	Pobreza, isolamento da região, sobretudo a região central.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caprinocultura no Norte da região (seca mais forte).</li> <li>Caprinocultura no Sul e no corredor Fundo de pasto nos municípios de Itiuba e Monte Santo.</li> <li>Mandioca presente, sobretudo na região de Cansação (24 casas de farinha).</li> <li>- Tipologia: presença importante da AF, com grupos.</li> <li>- Pesca (150 famílias) no açude Poço Grande e açude Jacurici (com 70 famílias de profissionais e 250 pescadores tradicionais) fora das associações.</li> <li>- Ao redor de Quijingue, forte presença de grandes produtores de feijão.</li> <li>- Mineração (sobretudo de Ouro) forte no Sul da região de Nordestina e Cansação, Quijingue que</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quijingue: por causa do isolamento e da pobreza, emigração forte nos outros municípios (muitos empregados vem de lá) e fora do Território.</li> <li>- Relação com a tipologia da agricultura familiar: grupo 4, sobretudo, pouco do grupo 3 e 5.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Degradação da Caatinga.</li> <li>- Fluxos de população forte para os outros municípios. Fluxos da população para Senhor do Bonfim e Euclides da Cunha.</li> </ul>

		<p>causa problemas de poluição no Rio Itapicuru.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Degradação da Caatinga.</li> <li>- Presença marcante de neossolos litólicos com topografia ondulada a fortemente ondulada, associados a neossol regolitos eutróficos, levam ao predomínio da pecuária de pequenos ruminantes (caprinos ao norte e ovinos e caprinos no corredor central), extrativismo (licuri e caroá). Nas manchas com maior altitude das chapadas há presença de sisal e outras cultura mais exigentes. Províncias minerais já são exploradas.</li> </ul>		
Zona do sisal e da pecuária (O Oeste)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zona que constitui a identidade do Território.</li> <li>- Zona do sisal e da pecuária.</li> <li>- Mais de chuvas no Oeste.</li> <li>- Organização</li> </ul>	<p>Sisal e agricultura diversificada com base do milho, feijão e mandioca presentes na região toda.</p> <p>Localização das produções importantes (do Norte ao Sul):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Itiúba: Leite e mandioca AF. Zona de irrigação com produção de hortaliças e forragens.</li> </ul> <p>Município Município muito rural.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Queimadas: bovinos de leite no Norte e Sul (AF), o resto e pecuária de corte (grandes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Região mais rica.</li> <li>- Organizações fortes.</li> <li>- Região de atuação mais antiga do MOC, APAEB (usina de tapete em Valente) e FATRES.</li> <li>Sebrae apóia a produção de mandioca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento da produção na região.</li> <li>- Emigração forte dos jovens de São Domingos para São Paulo.</li> <li>- Fluxos da população para o Sul (Feira de Santana).</li> </ul>

	<p>urbana com Santa luz (comercio forte e materia forte), Valente (usinas), Conceição do Coité (indústrias e comercio forte).</p> <p>- Concentração das terras em Queimadas e Santa Luz.</p> <p>- Artesanato em Valente importante.</p>	<p>produtores).</p> <p>- Santaluz: bovinos de corte e leite (grandes produtores) e Sisal (AF no tudo o município e grandes produtores no leste da região).</p> <p>- São Domingos, Valente e Retirolândia: Ovinos (corte) e caprinocultura de leite com (3 laticínios presentes).</p> <p>- Conceição do Conceição do Coité : mesma situação e mandioca importante no Sul (AF), processamento forte no Sul para os beijus. Presença do sisal na parte norte e leste (AF).</p> <p>- Ichu e Candéal: bovinos de leite e corte AF e Grandes produtores misturada (uma fazenda faz 20% do município em Candéal), queijo em Caudeal.</p> <p>A capoeira que e de novo esta eliminada por causa das novas plantações do Sisal.</p> <p>Forte degradação quando tem a pecuária.</p> <p>- Caracterizada por solos planosolo háplico de fertilidade médio-alta, argilosos e pedregosos, pouco profundos e topografia suave ondulada a</p>	<p>no Conceição do Conceição do Coité com a prefeitura.</p> <p>- Relação com a tipologia: presença (por importância) dos grupos 4, 5, 7 e 1. Os grupos 4 e 7 são específicos dessa zona.</p>	
--	---	--	--	--

		ondulada. Manchas de solos mais arenosos e planos estão relacionadas à mandiocultura em Itiúba, bem como os neossolos litólicos de topografia fortemente ondulada nas serras ao norte e pontuais na zona.		
Zona da agricultura diversificada (Zona Sul)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zona organizada pela cidade de Serrinha.</li> <li>- Muitos pequenos municípios que vêm da divisão do município de Serrinha (capital administrativa).</li> <li>- Agricultura periurbana: pluriatividade forte trabalho em</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agricultura diversificada e ovinocultura com predominância de mandioca no Norte da zona.</li> <li>- Minifúndios. Muitos pequenos agricultores.</li> <li>- Presença de diferentes solos (Neossolos - litólicos distróficos e eutróficos – regolicos e háplico ; neossolo quartzarênico) que permitem uma diversidade das condições de cultura.</li> </ul>	Relação com a tipologia: presença dos grupos 3, 1 e poucos dos grupos 6 e 5.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fluxos da população para o Sul (Feira de Santana).</li> <li>- Tem pessoas que trabalha nessa cidade e que voltam cada dia ou cada fim de semana para Serrinha.</li> </ul>

	Serrinha, chakras.			
Zona do milho e feijão intensivos (Leste)	Mais de chuva no Leste. Zona de Cerrado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agricultura diversificada (mandioca, ovinocaprinocultura, milho, feijão).</li> <li>- Zona de caju no Leste.</li> <li>- Existi uma zona de grandes produtores de milho e feijão.</li> <li>- Erosão importante dos solos por causa da intensidade das culturas.</li> <li>- Domínio dos latossolos e outras classes associadas, de fertilidade baixa a média, com topografia plana a suave ondulada, permite o desenvolvimento de atividades mais intensivas (milho e feijão) e, associadas à diversidade de precipitação e material de origem, a presença de machas de cerrado a atividade extrativista (umbu, mangaba etc.) e fruticultura de sequeiro (caju) de forma comercial. Parte desta Zona, diferentemente das demais se encontra sobre uma base sedimentar, propiciando água subterrânea de boa qualidade e vazões.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Muitos arrendatários e meeiros no Leste da estrada.</li> <li>- Do outro lado, são mais AF e grandes produtores.</li> <li>- Tipologia: grupos 1, 3, 6 e 2 e um pouco do 5. O grupo 2 e específico dessa zona.</li> </ul>	Fluxos da população para Pombal.

## ***A tipologia dos produtores***

### **Diversidade de agricultores familiares**

Foram definidos grandes eixos de abordagem que possibilitassem um entendimento amplo das realidades. Segmentação dos agricultores em função de características marcantes e simultaneamente generalistas da agricultura familiar foi necessária. Das discussões preliminares surgiram diferentes características. Porém a disponibilidade do recurso terra e o grau de diversificação / especialização dos agricultores, nos pareceu o mais adequado e de maior facilidade de entendimento pelos diferentes atores.

<b>Tipo</b>	<b>Caracterização do tipo</b>
1	<b>Mandiocultores</b> Produtores com áreas de até 20 ha; produzem farinha; consórcio com culturas alimentares; a venda de mão-de-obra é rotineira; localizam-se, principalmente nas zonas leste (Zona do milho e feijão) e sul (Zona da Agricultura Diversificada), em Serrinha, Conceição do Coité, Lamarão, Cansanção, Itiúba e Biritinga principalmente, na zona oeste (Zona do Milho e Feijão) e difusamente no território. Em Conceição do Coité, esta tipologia tem na mandioca e seu processamento atividades quase exclusivas, na entressafra adquirem fécula de outras regiões para produzir beiju; venda para a CONAB, feiras e supermercados e PMs; têm apoio do SEBRAE (capacitações) e SEAGRI-PM; as propriedades têm, em média, menos de 5 ha.
2	<b>Produtores familiares comerciais de feijão e milho</b> Propriedades com áreas superiores a 10 ha; este grupo agrega produtores familiares com foco no mercado; a presença de meeiros e arrendatários é comum; têm grande importância econômica para o território, pois detêm boa parte da produção de feijão e milho e utilizam mão-de-obra em larga escala; estão localizados, principalmente, na região leste (Zona do Milho e Feijão) e difusamente por todo o território, onde as condições locais favoreçam a atividade.
3	<b>Caprinovinocultores familiares, que têm a mandiocultura como atividade secundária de maior importância.</b>

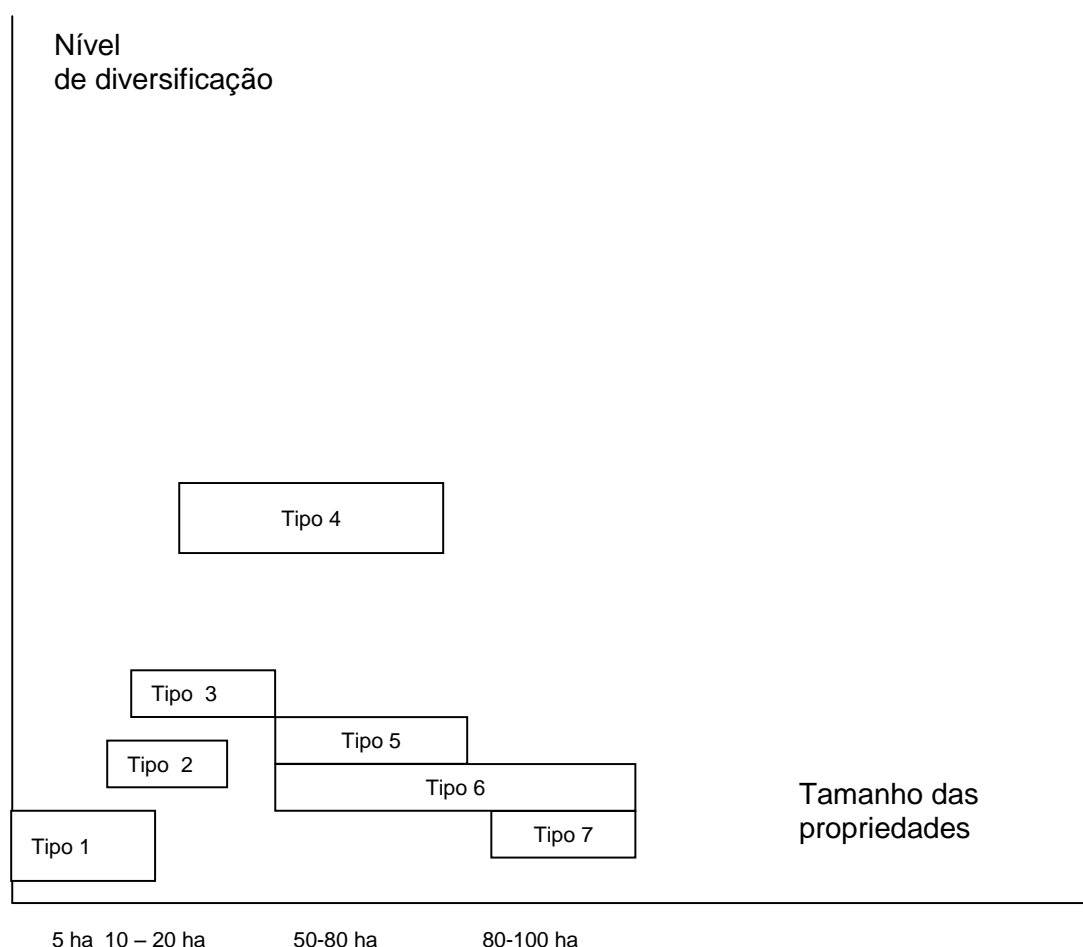


	<p>Propriedades com área de 5 a 50 ha; percentual significativo das propriedades ocupadas com mandioca; a apicultura, a avicultura, a suinocultura, as culturas alimentares e venda de mão-de-obra complementam o sistema; a castanha de caju participa com bom percentual da renda para os produtores nos municípios de Tucano e Lamarão; em Tucano o plantio racional de caju começa a ser significativo; uso de mão-de-obra familiar com algum trabalho assalariado esporádico (colheita e processamento da mandioca); começam a ser observadas propriedades onde o extrativismo de frutas (umbu, principalmente) está presente; venda dos produtos para atravessadores e CONAB (ainda incipiente); localizam-se, principalmente, na zona sul/leste (Zona do Milho e Feijão e Zona da Agricultura Diversificada) do território e difusamente em toda porção dominada pelos neossolos quartizarênicos; no município de Itiúba a bovinocultura leiteira está associada a esta tipologia; acesso à água restrita no período seco do ano; acesso a AT razoável em função de estarem relacionados ao público alvo das entidades de AT do território.</p>
4	<p><b>Caprinovinocultores, familiares, que têm o sisal como atividade secundária de maior importância.</b></p> <p>Propriedades com área de 5 a 50 ha (com média superior à da tipologia anterior); alguns produzem leite de cabra (entorno de Valente); percentual significativo das propriedades ocupadas com sisal (consórcio da principal com a atividade secundária); a mandioca, a apicultura, a avicultura, a suinocultura e as culturas alimentares complementam o sistema; uso de mão-de-obra familiar com algum trabalho assalariado esporádico (colheita do sisal); o artesanato começa a participar ativamente da renda; reserva forrageira estratégica baseada na palma e no resíduo do sisal (geralmente insuficientes); venda do leite de cabra para a APAEB outros; venda de animais para atravessadores; localizam-se por todo o território com maior concentração na zona oeste (Zona do Sisal, principalmente no entorno de Valente e Retirolândia) e zona ao sul (Zona da Agricultura Diversificada, principalmente em Conceição do Coité); acesso a água restrito no período seco do ano; acesso a AT razoável em função de estarem relacionados ao público alvo das entidades de AT do território.</p>
5	<p><b>Produtores de leite familiares.</b></p> <p>Propriedades com área em torno de 50 ha; ordenha manual; produção média inferior a 50l/dia/propriedade, com grande variação estacional; rebanho baseado no</p>

	<p>“Girolando” e mestiço de Pardo Suíço, produtividade média de 4l/vaca/dia; representam 70% dos produtores e 60% da produção; produção a pasto com suplementação na seca com insumos externos ao sistema de produção; boa parte utiliza reservas forrageiras estratégicas, geralmente insuficientes, (baseadas na palma forrageira e alguma ensilagem); tem na caprinovinocultura a segunda atividade de maior importância; o sisal, a mandioca, a avicultura, a suinocultura e as culturas alimentares complementam o sistema de produção; uso de mão-de-obra familiar com algum trabalho assalariado esporádico; pouco ou nenhum acesso a AT; acesso à água restrita no período seco do ano; venda da produção “porta-em-porta”, principalmente, para queijarias e indústria (parte já começa a ser direcionada para a CONAB); localizam-se, principalmente, nas zonas oeste (Zona do Sisal) e sul (Zona da Agricultura Diversificada) e difusamente em todo o território, porém com maior concentração junto aos centros urbanos.</p>
6	<p><b>Caprinovinocultores familiares, onde a caatinga é a base alimentar.</b></p> <p>Propriedades de 20 a 100 ha (presença de “fundos de pasto” em Monte Santo, principalmente); culturas alimentares e sisal podem estar presentes; o extrativismo de licuri, umbu, caroá e apicultura são significativos em diversas comunidades; produtos vendidos a atravessadores; algumas comunidades estão organizadas para produzir e comercializar, porém em número muito pequeno; localizam-se, principalmente, nas zonas norte (principalmente), central (Zona Seca), e leste (Zona do Milho e Feijão) do território e, difusamente, nas partes mais secas; fornecem mão-de-obra não qualificada às mineradoras e outros produtores; atuam, também, como mineiros, sazonalmente; acesso à água restrita no período seco do ano; acesso a AT razoável em função de estarem relacionados ao público alvo das entidades de AT do território.</p>
7	<p><b>Produtores familiares de sisal</b></p> <p>Áreas até 100 ha; têm a ovinocultura como atividade complementar; têm bom nível tecnológico na produção de sisal; venda para atravessadores e indústrias; representam um número de produtores inferior à tipologia 4 (tipo: Caprinovinocultores familiares, que têm o sisal como atividade secundária de maior importância), porém com índices de produtividade superiores; estão localizados, na zona oeste (Zona do Sisal), principalmente em Valente, Retirolândia, São Domingos e Santa Luz e em assentamentos em Itiúba e Cansanção; não adotam estratégias de</p>

	mitigação de efeitos das secas periódicas; também adotam o consórcio com a ovinocultura, porém mais cuidadoso; acesso à água restrita no período seco do ano; acesso a AT razoável em função de estarem relacionados ao público alvo das entidades de AT do território.
--	---

O gráfico seguinte fornece uma representação sintética dos tipos juntando a disponibilidade do recurso terra e do grau de diversificação das atividades:



### Evolução dos grupos

A crise da atividade sisaleira com o advento das fibras sintéticas, permite traçar, para esta atividade um quadro evolutivo bastante interessante. No início do século XX a atividade conheceu seu apogeu. Toda porção oeste, sul, parte da leste e da norte do território, mesmo com condições marginais para a cultura, tinham na atividade sua maior fonte de renda. Com a queda de preços das fibras naturais, somente os locais de maior aptidão e onde os produtores a encaravam de forma profissional, mantiveram a atividade. Isto pode ser claramente observado

na grande redução de área ocupada com sisal nos solos de aptidão marginal ou média, com uma crescente ocupação da pecuária bovina de corte, principalmente e de leite. A concentração das terras passa a ser observada. É necessário, porém, que seja avaliada a real estrutura fundiária existente na primeira metade do século XX, bem como as relações de trabalho específicas da atividade.

A manutenção de áreas mais restritas de sisal, onde a produtividade e estabilidade da produção representavam à segurança dos novos sistemas de produção, agregou uma atividade pecuária ovina de corte e caprina de leite como atividades secundárias que pouco a pouco, principalmente a pecuária ovina, passou a sobrepujar a atividade tradicional do sisal em importância econômica. Com a retomada dos preços internacionais das fibras naturais, é possível observar, hoje, produtores em que o sisal é a atividade principal e a pecuária a atividade secundária e vice-versa. Estes arranjos produtivos estão intimamente relacionados com as condições locais (disponibilidade de mão-de-obra e degradação dos recursos naturais – solo e vegetação). Os produtores de leite têm na sua maior parte, origem de produtores de sisal de menor porte. Esta tipologia parece ser a de menor mobilidade para novos arranjos produtivos mais intensivos. A percepção de entrada de renda mais próxima e grande percentual de tempo ocupado com a atividade dificultam mudanças no curto prazo, além de uma tendência evidenciada pelos informantes - chave de expansão. Com a crescente saída dos jovens, a pecuária bovina leiteira tende a uma atividade mista com a atividade de corte como perspectiva. O contrário vem ocorrendo com a pecuária caprina de leite, onde é visível sua substituição pela pecuária ovina de corte associada ao sisal com maior aporte tecnológico.

Os mandiocultores, principalmente os situados no entorno de Conceição do Coité, atingiram um grau de especialização da atividade pouco observado nos demais grupos. Com áreas reduzidas, agregaram valor à sua atividade. Nos períodos de entressafra a matéria prima do bejú vem de outras regiões da Bahia de do Brasil (Paraná). Estes agricultores que têm, hoje, na atividade rural não agrícola (processamento da mandioca) sua maior fonte de renda. Eles evoluíram de pequenos produtores de mandioca, com processamento tradicional muito arcaico e pobre para um dos segmentos de maior estabilidade econômico – financeira dentre os agricultores familiares do território. Os demais mandiocultores ainda são caracterizados como os de menor renda, porém apresentam elevado grau de diversificação. Os incentivos e aumento de demanda por produtos nativos (frutas, artesanato e oleaginosas) passam a compor cada vez mais a renda, não só desta tipologia, mas dos produtores em que a caprinovinocultura, o sisal e culturas alimentares fazem parte dos sistemas de produção.

Conforme a essas considerações, todos os tipos da tipologia estão crescendo exceto os grupos 3 e 6 cuja a atividades de caprinovinocultura/caprinocultura diminua, por razão de diminuição da caatinga, que constitui a base da alimentação dos caprinos no caso do grupo 6 e no caso de um “casamento” difícil entre as atividades de pecuária e sisal.

## ***Os impactos na sustentabilidade da região***

### **Consequências sobre os aspectos sociais, econômicos e ambientais.**

Os principais problemas que acontecem no Território são, segundo as pessoas chaves entrevistadas, os seguintes:

#### As consequências econômicas

- a pecuarização da região: a pecuária e presente no território todo. Esta atividade esta crescendo por causa da seca e dos programas do governo que ajuda a criar mercado, como no caso do leite com a Conab. Em alguns municípios, as pequenas propriedades são vendidas para consolidar os grandes produtores.

- O fortalecimento dos processos produtivos: ja nos falamos dos programas governamentais (Pronaf, Conab, Luz para todos, bolsas famílias, aposentadoria) que fortalecem a produção, e por consêquencia o fortalecimento da agricultura familiar, e das condições internacionais que favorece de novo a cultura do sisal. As evoluções registradas para as atividades agrícolas conhecem uma dinâmica boa porque muitas delas estão crescendo : a mandioca, o feijão, o milho, a pecuária de leite, a ovinocultura, o sisal e a apicultura, a pecuária de corte. Do outro lado, a caprinovinocultura de leite e de corte está diminuindo. As razões disso são ligadas a o preço do leite considerado como alto e que não encontra mercados e a carne de carneiro que conhece um maior sucesso que a do bode.

#### Os problemas sociais e:

- A diminuição da pobreza no campo por razão das bolsas famílias e da aposentadoria, sobretudo.

- A violência no campo que cresce por causa da aposentadoria e das bolsas famílias que fazem crescer o dinheiro presente no campo. São, sobretudo os jovens das cidades que assaltam as pessoas no campo. Isso explica em parte a migração das pessoas mais velhas nas cidades. Uma urbanização forte e um processo de povoamento no campo importante com consequência um processo de favelização consolidado na periferia das cidades, mesmas

pequenas, e um aumento da pobreza urbana. As migrações entre o campo e a cidade estão estabilizando por causa do fortalecimento dos processos produtivos mais continua por causa das condições de saúde, de desemprego, de educação, de falta de equipamento.

- A educação fraca e a taxa importante de analfabetismo, sobretudo no campo, que se traduz também por uma falta de conhecimentos dos agricultores. Para ilustrar isso, na região Norte, 4 municípios tinha em 2000, uma percentagem de pessoas de mais de 25 anos com menos de quatro anos de estudo, compreido entre 78 e 85%.

- Os problemas ligados a saúde das pessoas, consequência da falta de equipamento e dos hospitais de qualidade no Território (as pessoas têm que viajar para Feira de Santana par obter um serviço de qualidade).

- A exclusão social dos trabalhadores das pedras cujo trabalho e muito difícil e pouco reconhecido.

- A fraca geração de renda no campo por falta de agregação de valor dos produtos agrícolas apesar de pouca consolidação dos processos produtivos.

#### Os problemas ambientais:

- a produção de carvão (que muitas vezes fica com a ultima atividade produtiva nas zonas Norte e Centro ao fim do período seco) e o desfloramento da caatinga.

- a poluição com o mercúrio do Rio Itapicuru, consequência das atividades mineradoras.

- os modelos de desenvolvimento que aparecem diferentes para a agricultura familiar. Muitas pessoas entrevistadas apontaram o fato que tinha dois modelos bem diferenciados entre as instituições de apoio. Algumas delas têm uma visão mais “moderna” da agricultura familiar (integrado ao mercado, com técnicas eficientes) e outras defendem uma visão mais próxima da agroecologia cuja autonomia dos estabelecimentos rurais fica mais forte.

- Não tem realmente problemas de utilização de venenos nas culturas.

## C.2. Escolha das políticas públicas

Uma metodologia foi escolhida durante um Workshop. Uma das primeiras atividades foi a seleção das políticas públicas que aparecem determinantes para o desenvolvimento territorial. A metodologia usada foi entrevistar 15 atores, membros dos CODES, em torno de três questões principais:

- Quais foram as principais políticas públicas que tiveram mais impactos no território do Sisal,
- Por quê?
- Como medir o impacto destas políticas.

Alem da seleção das políticas, esperava-se destas perguntas, a explicitação dos impactos e o inicio de uma reflexão sobre os indicadores. (como poderia mesurar estes impactos?)

### *As políticas públicas identificadas*

O consenso aparece. Quase todos os entrevistados citam as políticas seguintes: Pronaf, Peti (política de erradicação do trabalho infantil), Programa de aquisição de alimentos. Um grande número de entrevistados faz referências as políticas públicas de assistência técnica e de cooperativismo, escola familiar e de apoio ao desenvolvimento territorial. Só depois de debate que as políticas de renda (aposentaria e bolsa família) são apontadas como determinante.

Constata-se que as grandes ausentes são as políticas ligadas ao meio ambiente... Nunca estão citados e depois de debate os entrevistados declaram que não existe. De fato as questões ligadas ao meio ambiente não são prioridade. Na região, para os atores numa perspectiva do desenvolvimento sustentável, a emergência social é mais importante que a emergência ecológica.

### *As razões das escolhas e as limitações*

A principal razão avançada para justificar as escolhas é a capacidade de gerar rendas de um lado, a liberdade e a capacidade de construir planos de outro lado. Esta razão é avançada para o Pronaf, o PAA e as políticas de renda (bolsa família e aposentadoria). Isso significa a

importância para os atores locais da autonomia esperada na territorialização das políticas públicas. Ter uma garantia de renda permite de se projetar e facilita a vida.

Uma segunda razão é ligada a capacidade de agregação. Por exemplo, a política de erradicação do trabalho infantil permitiu definir uma estratégia de desenvolvimento como uma agregação, pois, esse programa foi apontado como gerador de desenvolvimento, num ciclo positivo. Ele permitiu de fato construir uma visão, definir projetos e modificar dos valores, ultrapassando assim a reflexão sobre a sobrevivência. Isso foi possível a partir da emergência e da consolidação de um processo de educação. As pessoas apontam o fato que as políticas territoriais inscrevem-se na continuidade do Peti. Quer disser que para as pessoas entrevistadas, tem a ideia de “fazer” a política de outra maneira, focalizado sobre os processos e não unicamente nos resultados. O PETI foi assim um programa desencadeador e agregador.

Mas as limitações são importantes. São as seguintes:

- As de ordem estrutural: acesso a terra e a educação. A reforma agrária fica no discurso e as infraestruturas das escolas faltam.
- as possibilidades econômicas; de fato, as políticas de renda contribuem para melhorar a vida das populações e o desenvolvimento dos comércios locais, mas a agricultura não está beneficiando muito dessas oportunidades.
- limitações ideológicas, pois o modelo do desenvolvimento tecnológico é ainda dominante e fracassa a emergência de alternativas. Assim, o Pronaf apóia, segundo as pessoas entrevistadas, o modelo da mono-atividade da caprinocultura.
- limitações políticas: uma democracia que ainda procura o caminho entre democracia participativa e democracia representativa, o clientelismo fica forte e a lógica de repartição “do bolo” dos recursos financeiros demora. Essa maneira de conceber a política torna difícil a emergência de um projeto local.
- a dificuldade cultural, pois, tem pouca reflexão sobre o meio ambiente e a gestão dos recursos naturais.

A partir desses elementos, quatro políticas públicas (PETI, PRONAF, Reforma Agraria, Previdência social rural) foram escolhidas.



## **C.4. Análise das políticas públicas escolhidas (PETI, PRONAF, Reforma Agraria, Previdência social)**

### **1. Méthologia**

Houve uma pré-escolha de indicadores que permitem ao mesmo tempo verificar a validade do modelo e informá-lo. Estes indicadores podem ser escolhidos nas listas habitualmente estabelecidos mas devem ser justificados pela lógica do esquema de relação de causas à efeitos. Os indicadores normalmente usados são listados no Deliverable D 3 4.

### **2. Inventario dos bancos de dados existentes**

O trabalho de caracterização das políticas públicas foi efetuado por Gaelle Corcy. A matriz que foi explicada antes foi utilizada. Cada política escolhida foi analisada a partir dos itens seguintes:

- A concepção das políticas públicas,
- Os mecanismo de implementação ao nível do território,
- Governança,
- Impactos prováveis das políticas públicas e escolha dos indicadores.

Pesquisas foram feitas no internet e no campo a partir de entrevistas com atores do Territorio para a descrição das politicas publicas. Reuniões com atores do territorio foram organizadas para trabalhar sobre os impactos. Os atores encontrados foram os seguintes:

1. INCRA, INSS, SMAS
2. Bancos, cooperativas de créditos
3. Técnicos, MOC, assentados

Algumas reuniões de apresentações dos resultados foram organizados.

**Os resultados desse trabalho são apresentados nos relatórios anexos.**

## C.5. Conclusão

As políticas públicas analisadas (Peti, Pronaf, reforma agrária, previdência social) tiveram mais impactos nas áreas sociais e econômicas. Isso é muito claro com relação à capacidade dessas políticas em gerar rendas, fortalecer o papel da sociedade civil, combater a pobreza. Mas se destaca que tem poucas referências ao meio-ambiente (exceto o Peti) e o modelo, o da revolução verde, não mudou, continuando a orientar a implementação das políticas públicas. O Pronaf, por exemplo, continua a apoiar o modelo do mono-atividade da ovinocaprinocultura.

Os resultados da pesquisa apontam a importância de analisar os processos da implementação e da apropriação das políticas públicas para entender melhor as suas contribuições para o desenvolvimento sustentável. Não é suficiente analisar o conteúdo delas, mas sim a trajetória e as condições de governança que orientam os processos de implementação. Isso tem a ver com a capacidade de analisá-las como uma inovação. De fato, o desenvolvimento sustentável é o resultado de uma construção local, tanto a partir de um projeto local como de um processo de adaptação de referências nacionais e internacionais. Assim, as políticas procedurais parecem ter mais impactos, ou pelo menos, mais capacidade a articular as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável.

As políticas públicas têm também diferentes impactos geográficos e sociais bem diferenciados, elemento importante a levar em considerações na avaliação das políticas.

Enfim, se destaque a necessidade de co-construir indicadores de avaliação e fortalecer um processo de apropriação pelos atores locais e então uma metodologia de parceria adaptada.

# Anexo 1. Apresentação geral dos resultados do projeto na ultime reunião do projeto Lupis em Brasilia



## Implementing methodological framework in the case study of Valente (Bahia/Brazil)

Pedro Gama Embrapa Semiárido  
Sérgio Guilherme Azevedo Embrapa Semiárido

Marc Piraux CIRAD

Jean Philippe Tonneau CIRAD

LUPIS contract number  
GOCE-036955

## Activities since the last team meeting in India

- Project began in May 2009
- A diagnosis (May – October 2009)
- A review of Land Use Policies (January– June 2010).
- Modeling : building a System of Indicators (since June 2010)
- **Data collection : June – September 2010**
- **Hosting (Msc/PhD) students : Master of science : June – September 2010**
- **Dissemination (policy forum/conferences) : A partnership with territorial council**
- **One methodology to quantify the indicators (to be made, for April 2011) but problem of funding**

## Agave Territory

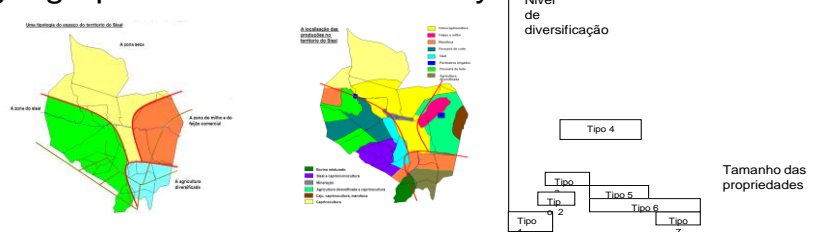
- Important geographic and social diversity
- Poverty
- Paternalism in political relations
- Dynamism of social movements
- Important agricultural crops, livestock and Agave

## Methodology

- **Hypothesis 1:** Public policies (PP) reflect social projects that evolve over time according to the actors at the national and local levels
- **Hypothesis 2:** the implementation of SD in the territories depends on the level of development which is a product of history, whose PP were important.
  - Characterize the trajectory of the territory.
- **Hypothesis 3:** It is possible to measure the contribution of PP to sustainable development
  - Co-constructing an evaluation matrix from crossing
    - the PP and the axes of the DS
    - with the local context and the representations of people

# The results

## 1 a. Characterize the trajectories of the territory, geographical and social diversity



## 1 b. Characterize the current public policies

- By Topic (infrastructure, production support, social, environmental)
- By type of governance: deconcentrated political, decentralized (consortium of health) and political integration of the productive chains and the Planning / Community policies.

## 2. Choice of main policies to be studied

- From an interview with 15 key people
- 4 PP: **Pronaf** (credit for production), **social security, land reform, PETI** (child labor eradication program)
- the reasons for the choice:
  - The ability to generate incomes
  - The promotion of freedom, autonomy and learning
  - The aggregation capacity to enhance development (a new way of making politics)

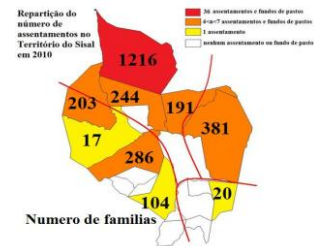
### 3. Qualitative description of public policies from the Lupis matrix

Web research

Individual and collective interviews with territorial key people / stakeholders

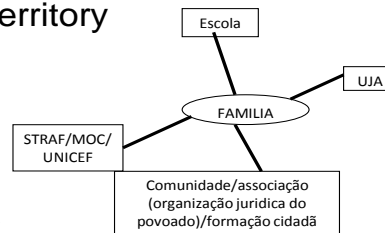
- **Elaboration / guidance**

- The society project;
- Defined objectives ... explicit / implicit
- Evaluation and measurement of impacts



- **Territorial level implementation**

- The stakeholders from the territory
- Resources
- Actions implemented



- **Governance**

- Actors and government role
- Monitoring and guidance system
- Problems, evolution and adjustment

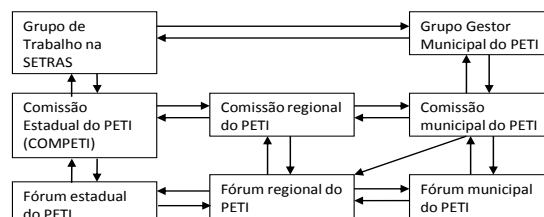


Figura : interações entre as varias entidades do PETI entre 1997 e 2008

#### 4. Qualitative analysis of impacts and selection of indicators

- to clarify the cause-effect relations between land use policy and sustainable development .... Impact production, environment, social equity and political- institucional
  - A matrix elaboration with the impacts of SD dimensions
  - to choose Land Use Functions
- to define indicators to measure these relations : a limited number of indicators.
  - Participatory indicators choice
- from the research on the Internet, individual and collective interviews with Territory key people/stakeholders
  - Validation meetings with local stakeholders

##### An example

SD axis		Possibilities of impacts	Indicators
Social	Children and teenagers	<b>Child labor (CL) reduced</b>	Número de crianças que trabalham em 1996, 2001, 2008 (MT) <b>number of children that works in 1996, 2001, 2008</b> Número de crianças que deixaram de trabalhar (MOC, MT, IBGE) em 1996, 1997, 1998 <b>number of children that left the work</b> Número de crianças que saíram do TI para o PETI em 1996, 1997, 1998, 2001, 2008 (MOC/SECS) <b>number of children that migrate from CL to PETI</b> Número de crianças na Jornada Ampliada em 1996, 1997, 1998, 2001 e 2008 (MOC, prefeituras) <b>number of children that had more class time</b> Número ou % de crianças na escola antes e depois do PETI (MEC)
		<b>Performance and pleasure in school</b>	Evolução da idade média para parar a escola ou da serie media quando os adolescentes tem 16 anos (secretaria de educação: Gleibson, fazer um estudo com 50 adolescentes do PETI (ver com Adalicio SMAS) e 50 outros e comparação (dados so desde 2008) em 5 cidades)) Evolução da evasão escolar (MOC/SECS)
		<b>Changes in mentality</b>	<b>Questionario a passar às prefeituras, e aos sindicatos para ver os impactos sobre os mesmos uma vez adultos e pais.</b>
		<b>Child/teenger pregnancy reduced</b>	Número de adolescentes gravidas que fazem parte do PETI (1996, 2001 e 2008) (secretaria de saúde)

## Next steps

### 5. Inventory of the databases (IBGE, INSS, Banks, ...) and calculation of the indicators (interviews)

- Differentiated questionnaires (from the stand point of the population) to show the indicators (in absence of information context)
- Meeting for validation of impacts with farmers and settlers
- For April 2011

## Conclusion

- **Main impacts** in a **social and economic axis** in relation with the context: paternalism, the role of civil society, poverty..
  - A **problem** (except PETI): **enviroment is not the goal**
  - The model of **technological development** is dominant: the Pronaf, for example, supports the model of mono-activity to sheep and goat production



▪ The importance in analysing the **PROCESS** of implementation and appropriation of the PP to understand their contributions to SD:

- not only the PP content, but the trajectory and governance conditions
- To analyze the **PP as an innovation**
- SD as the result of a local construction, the local actors ability in built a local project and as a nacional and international references **adaptation process**

- **Procedural policies have more impact**, or at least, more able to integrate the different SD dimensions
- **Different impacts** from geografical and social diversity → **different analysis**
- The need for **co-construction** of indicators in the absence of information and to enhance the evaluation's methodology appropriation. Because of this, the **need of good quality partnerships**
- The need to validate the results