

# CRESCIMENTO X DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENDÓGENO: UMA ANÁLISE DA REGIÃO CACAUEIRA BAIANA, 1960-1980

MAURÍCIO SERRA<sup>1</sup>  
PEDRO LOPES MARINHO<sup>2</sup>

## Resumo

O Brasil passou a ocupar um lugar de destaque no cenário mundial como exportador de cacau a partir de 1890, quando houve um incremento na sua produção na região sul da Bahia. Desde então, a produção de cacau destinada à exportação nesta região passou por ciclos de apogeu e declínio. No período de 1960-80, grandes expectativas, alimentadas não só pelo significativo aumento do preço do cacau no mercado internacional como também pelos fatores intrínsecos à própria região, foram criadas com base na idéia de que a estratégia de promoção de exportação deste produto primário propiciaria o desenvolvimento regional. Embora a região cacauzeira baiana tenha gerado, a partir de sua base de exportação, as forças determinantes para o crescimento econômico regional, ela foi incapaz de transformar tais forças em elementos constitutivos do desenvolvimento regional no longo-prazo. Neste sentido, este artigo objetiva analisar, baseado na concepção de desenvolvimento regional endógeno de Boisier, as razões pelas quais a região cacauzeira baiana não conseguiu endogeneizar as forças que fomentaram o crescimento regional de modo a desencadear o desenvolvimento regional esperado.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional endógeno; cacau; Bahia; Sérgio Boisier; crescimento econômico.

## Abstract

Brazil has become an important world cocoa exporter since 1890,

when there was an increase in cocoa production in southern Bahia. Since then, the cocoa production for export in this region has experienced periods of alternate wealth and stagnation. During the 1960-80 period, enormous expectations, encouraged not only by the considerable increase in cocoa price in the international market but also by internal factors, were generated by the idea that the export promotion strategy of this primary product would stimulate regional development. Although the cocoa region in Bahia, from its export base, has been able to generate the determinant forces for regional economic growth, it was incapable of converting such forces in essential components for regional development in the long term. In this regard, this article aims to analyse, based on Boisier's understanding of endogenous regional development, the reasons by which the cocoa region in southern Bahia was not able to internalise those forces responsible for regional growth so that regional development could happen just as wished.

**Key-words:** Endogenous regional development; cocoa; Bahia; Sérgio Boisier; economic growth.

## Introdução

A produção de cacau na então denominada província da Bahia

surgiu, em meados do século XVIII, como alternativa à cana-de-açúcar, cuja economia atravessava uma grave e definitiva crise. Apesar dos incrementos na produção e do crescimento das exportações nas décadas de 30 e 40 do século XIX, a Bahia continuava em posição secundária em relação às outras regiões produtoras de cacau no Brasil. Somente no final do XIX, precisamente na sua última década, quando a província da Bahia produziu 3.500 toneladas de cacau, é que o Brasil passou a ocupar lugar de destaque na exportação desse produto no mercado mundial. A partir de então, a produção de cacau para exportação atravessou vários ciclos em que a riqueza e a estagnação econômica se alternaram.

O período de 1960-80 pode ser caracterizado como o último ciclo virtuoso do cacau na medida em que o preço deste produto no mercado internacional subiu acentuadamente e alguns fatores internos mostravam-se favoráveis ao desenvolvimento da região cacauzeira baiana. Portanto, esperava-se que a estratégia de promoção de exportação desse produto primário gerasse efeitos positivos para o desenvolvimento regional, mesmo tendo-se ciência de que ele jamais alcançaria a dimensão de outros produtos nacionais, como, por exemplo, o café e a soja. Apesar das grandes expectativas, o

<sup>1</sup> Ph.D. em Desenvolvimento Econômico pela London School of Economics and Political Science. Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná (PPGDE/UFPR). Endereço: Av. Prefeito Lothário Meissner 632, Jd. Botânico, Curitiba - PR, 80210-170. E-mail: serra@ufpr.br.

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo PPGDE/UFPR. Professor do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus-Ba. Endereço: Rodovia Ilhéus-Itabuna Km 16, Ilhéus-Ba, 45650-000. E-mail: pedro@uesc.br.

que pôde ser verificado foi que a região sul da Bahia neste período específico gerou, em função não só de sua base econômica, o cacau, que viabilizou o financiamento regional, como também dos efeitos das políticas macroeconômicas e setoriais, as forças determinantes para o crescimento econômico regional. No entanto, esta região foi incapaz de transformar tais forças em elementos constitutivos para o desenvolvimento econômico regional no longo prazo.

Este artigo objetiva analisar as razões pelas quais a região cacauera baiana não conseguiu endogeneizar as forças determinantes do crescimento regional de modo a torná-las forças essenciais da promoção do desenvolvimento da região. Esta análise está baseada na concepção de desenvolvimento regional endógeno de Sérgio Boisier, que salienta que muitas das teorias regionais, inclusive a teoria da base de exportação, acabam sendo muito mais descritivas do que explicativas. Ao limitar a análise aos aspectos puramente econômicos dos resultados da produção, essas teorias deixam de considerar aspectos sociais e institucionais capazes de explicar a realização desses resultados. As teorias usuais do desenvolvimento regional só poderão indicar potencialidade de desenvolvimento sempre que estiverem presentes determinadas condições institucionais e sociais. Essas condições em Boisier são evidenciadas por dois tipos de variáveis: a exógena e a endógena.

O presente artigo está estruturado da seguinte forma: na segunda seção, a concepção de desenvolvimento regional endógeno de Boisier, a qual balizará toda a discussão nas seções seguintes, é apresentada; a terceira seção, cujo objeto central são as variáveis exógenas, examina não só como a região cacauera baiana conseguiu resolver o seu problema de financiamento, como também as políticas macroeconômicas e setoriais repercutiram no desempenho de sua economia; na quarta seção o foco é a variável endógena, sendo o principal objetivo mostrar que a disputa entre a elite cacauera, detentora

do poder econômico, e a elite do recôncavo baiano, detentora do poder político no estado da Bahia, fragilizou a capacidade de organização social da região; e na quinta seção, as considerações finais são tecidas.

### **A Concepção de Desenvolvimento Regional Endógeno de Boisier**

As mudanças verificadas na economia internacional na década de 70 repercutiram no terreno regional. As teorias regionais anteriores<sup>3</sup> pareciam não dar conta da complexidade da nova realidade, tornando-se necessárias novas concepções teóricas para interpretar os efeitos dessas mudanças no âmbito regional. Na realidade, as novas formas de análise territorial surgiram em meados desta mesma década, tendo as pequenas empresas locais um papel de destaque no bom desempenho regional. Alguns elementos responsáveis pelo êxito das economias locais podem ser destacados: a) o talento empresarial; b) um sistema produtivo flexível; c) as economias geradas nos distritos industriais; e d) a existência de algum "agente" individual ou coletivo<sup>4</sup> capaz de atuar como catalisador para mobilizar o potencial autônomo (Amin & Robins, 1994; Piore & Sabel, 1984).

A partir da constatação desses elementos, todo esforço se concentrou em descobrir as vantagens econômicas que as pequenas empresas poderiam ter longe das grandes áreas metropolitanas e, ao mesmo tempo, inseridas em distritos indus-

triaes. Scott (1998), ao comentar recentemente sobre as novas forças que estão remodelando a economia mundial, destacou a região e sua potencialidade endógena no mundo global. Na medida em que os Estados Nacionais perderam poder e as regiões deixaram de ser simples segmentos administrativos dos governos centrais, novas perspectivas surgiram para elas. Ou seja, o êxito de cada região iria depender não só do seu potencial econômico, mas acima de tudo da sua capacidade de organização. Este mesmo autor salientou que a emergência de um mosaico de regiões fornecia um amplo terreno para numerosas experiências na construção de novos tipos de instituições políticas locais, formas mais avançadas de convivência social, e também novos tipos de comunidades econômicas, cabendo ainda o destaque, de um lado, a uma correlação positiva entre formas de participação democrática e o espírito comunitário e, por outro, o desenvolvimento econômico.

Uma importante contribuição ao estudo do desenvolvimento regional endógeno<sup>5</sup> é dada por Sérgio Boisier (1989), que destaca, além dos fatores econômicos, os institucionais e os sociais como responsáveis pelo crescimento e desenvolvimento de uma região. De acordo com este autor as estratégias de desenvolvimento regional praticadas, especialmente nas décadas de 60 e 70, são limitadas para entender e planejar efetivamente o desenvolvimento de uma região. Essas limitações devem-se aos seguintes aspectos: a) aplicação

<sup>3</sup> Duas escolas, a partir da II Guerra Mundial, tiveram grande influência no desenvolvimento da ciência regional: a escola americana, liderada por Walter Isard, que resgatou a herança alemã dando ênfase na teoria da localização e no papel dos transportes; e a escola francesa dos desequilíbrios regionais ou polarização, cujo principal expoente era François Perroux. As análises da escola francesa de economia foram ratificadas com os importantes trabalhos de Myrdal (*Economic Theory and Underdevelopment Regions*) e Hirschman (*The Strategy of Economic Development*) no fim dos anos 50. Dentro destas linhas, as análises do papel dos custos de transporte, das áreas de mercado, da centralidade urbana, da renda da terra, dos pólos de desenvolvimento, do processo de polarização, das relações insumo-produto, da base de exportação, das economias externas e dos retornos decrescentes foram predominantes e se estenderam até os anos 70, quando começou a ocorrer um desgaste teórico e prático destas concepções.

<sup>4</sup> O agente pode ser um banco local, um presidente de alguma associação local ou algum empresário de talento.

<sup>5</sup> A teoria do desenvolvimento endógeno, de corte neoclássico, preocupa-se apenas com os aspectos econômicos do crescimento regional a partir da análise do progresso tecnológico, sendo este resultante de fatores endógenos. Em Boisier, a preocupação é com o desenvolvimento econômico da região, que só pode ser verificado pela capacidade desta de se organizar socialmente, o que implica analisar não apenas os fatores econômicos, mas também os sociais e institucionais.

*“ Quando se dá a rejeição parcial ou total de um paradigma e o novo é aceito, a ciência entra num período de revolução. ”*

irrestrita das teorias, modelos, metodologia e políticas universais usadas em diferentes contextos, o que desrespeitava o meio social regional; b) enfoque do universo regional encerrado em si mesmo, sendo sua manifestação dada principalmente pelo divórcio entre políticas regionais e políticas econômicas nacionais; c) o caráter monodisciplinar (economicista) no aspecto profissional, posto que as estratégias eram elaboradas por economistas que desconheciam o papel de outros especialistas, tais como sociólogos, antropólogos, historiadores, etc.; e d) separação artificial entre o sujeito e o objeto do planejamento regional, a qual era decorrente de um planejamento setorial que não observava que as regiões não eram apenas divisões geográficas, que eram essencialmente expressões territoriais de grupos sociais com história, consciência e expressão política. Ou seja, a região era sujeito e não objeto das propostas de desenvolvimento regional.

Após evidenciar os aspectos limitativos das estratégias de desenvolvimento regional até então praticadas Boisier (1989, 1996) sublinhava a necessidade de uma nova forma capaz de compreender a questão do desenvolvimento regional, sendo que o próprio estudo regional requeria um novo paradigma de acordo com a concepção de Kuhn (1996), para quem a história da ciência é a história da substituição de paradigmas. Quando se dá a rejeição parcial ou total de um paradigma e o novo é aceito, a ciência entra num período de revolução. Assim, as revoluções científicas são súbitos episódios de renovação e de desenvolvimento não cumulativo.

O ponto de partida para a construção de um novo paradigma con-

sistia tanto na superação das quatro críticas acima mencionadas, quanto no delineamento de uma nova atitude de se pensar a questão regional. Este novo enfoque, no entanto, por mais radical que fosse, não poderia abandonar totalmente o arsenal teórico até então utilizado. Em outras palavras, qualquer proposta de desenvolvimento regional deveria considerar um certo grau de permanência de algumas das principais características que prevaleciam ou dominavam as estratégias de desenvolvimento regional anteriores.

Com o intuito de desenvolver “um novo conceito de desenvolvimento”, Boisier adotou um cenário no qual os atores eram, por um lado, o Estado (como figura jurídica) e, por outro, a região (como configuração geo-social). Cada um deles tinha diversidades de departamento (no sentido teatral), que, na realidade, eram decisões de caráter político, econômico e social que cada ator tomava em relação ao fenômeno do desenvolvimento regional, possibilitando compreender a sua existência ou a sua falta em termos de interação dos vários processos. Neste sentido, o desenvolvimento a longo prazo de uma região, e não apenas seu crescimento econômico, poderia ser explicado como resultado da interação de três aspectos: a) participação relativa no uso dos recursos nacionais pelos quais as regiões competem explícita ou implicitamente<sup>6</sup>. O financiamento de uma região compõe-se da soma dos recursos nacionais apropriados pela região, daí a importância de se verificar a capacidade da região em conseguir tais recursos; e dos recursos propriamente regionais (em geral pouco significativos); b) efeitos regionais, diretos ou indiretos, das políticas macroeconômicas ou setoriais. Esses efeitos poderão ser um fator coadjuvante ou contraproducente do desenvolvimento regional. Ao avaliar a possibilidade do desenvolvimento regio-

nal, deve-se, portanto, considerar o impacto geral de, pelo menos, algumas das políticas macroeconômicas e setoriais de maior significação (política monetária, fiscal, cambial, agrária, etc.); e c) capacidade de organização da região. O desenvolvimento de uma região como fenômeno diferente do simples crescimento<sup>7</sup> implica na capacidade de internalizar regionalmente o próprio crescimento, ou seja, de reter e reinvestir na região uma porção significativa de excedente gerado pelo crescimento econômico; transformar em endógenas algumas variáveis exógenas do crescimento regional, ou em criar condições para controlá-las; possibilitar a inclusão social, tanto na apropriação dos resultados da atividade econômica como em processos tipicamente políticos.

A capacidade de organização social da região é um elemento-chave no processo de desenvolvimento regional e ela seria maior na medida em que a região tivesse: a) uma autoridade política com qualidade, capacidade e identidade regional que pudesse representá-la e decidir em seu nome; b) uma tecnocracia regional com qualidade para fundamentar as questões negociadoras da autoridade regional; c) uma classe empresarial, dinâmica e identificada com a região, capaz de identificar as oportunidades e efetivá-las; e d) condições de criar canais e redes de agregações ou estruturas sociais regionais capazes de possibilitar a participação da população.

Boisier, ao sustentar a importância de uma nova forma de se analisar a questão regional, argumentou que as teorias de desenvolvimento econômico existentes até então enfatizavam vigorosamente a dinâmica do crescimento econômico, enquanto os fatores responsáveis pelo início deste processo eram completamente ignorados ou relegados ao segundo plano. Neste sentido, a história completa do desenvolvimento

<sup>6</sup> A expressão “recursos nacionais” é empregada no sentido de recursos móveis, com preferência de caráter financeiro, se possível também controlado pelo setor público, ou seja, pelo governo central e instituições funcionalmente descentralizadas.

<sup>7</sup> Os conceitos aqui adotados são os usuais: entende-se como crescimento econômico as mudanças quantitativas verificadas e por desenvolvimento econômico a manifestação de mudanças estruturais.

ou de sua coerência fica sem ser compreendida em sua totalidade uma vez que o foco central pela busca de crescimento econômico é como ativar este processo e não a investigação do porquê da sua ocorrência, sendo a explicação para tal tipo de comportamento a suposição não só de que certas atitudes da sociedade sempre se manifestam da mesma maneira como também de que determinadas ações públicas são neutras.

Torna-se necessário salientar que a organização social cumpre, na ótica de Boisier, um papel fundamental no desencadeamento do desenvolvimento regional. Portanto, uma região com tal capacidade de organização social, mesmo estando em posição favorável com respeito à sua participação na cota nacional de recursos em relação aos efeitos indiretos da política econômica, tem maiores chances para acelerar o crescimento econômico. Contudo, se esta capacidade de organização social não se faz presente na região, a consequência é a aparição de ciclos típicos de expansão e depressão no âmbito regional. O processo de crescimento econômico regional pode ser considerado, dentro dessa interpretação, como essencialmente originado de forças e mecanismos exógenos à região. Já o processo de desenvolvimento, contrariamente, é considerado como a internalização das forças determinantes do crescimento econômico e, conseqüentemente, como essencialmente endógeno.

### **As Variáveis Exógenas do Desenvolvimento Regional**

Antes de se tecer uma análise das variáveis exógenas e endógenas do desenvolvimento da região cacaueira da Bahia nas seções seguintes, torna-se importante salientar alguns aspectos da economia desta região com o intuito precípuo de mostrar que ela na década de 60 já tinha consolidado totalmente a sua base de exportação: o cacau. De fato, este produto primário era colocado no mercado em quantidades e ao preço determinado pelos produtores baianos. Os custos de transporte foram reduzidos em função da construção de estradas que ligavam os locais de

produção aos de comercialização e também da construção do porto de Ilhéus, o que foi essencial para a redução dos custos para a exportação do cacau.

No período de 1960-80 significativas transformações estruturais foram verificadas, sendo a criação do Centro de Pesquisas do Cacau, a construção de estradas vicinais, a construção do porto de Ilhéus e a criação da CEPLAC (Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira), a qual desempenhou um papel relevante nestas duas décadas, exemplos concretos. Além destes, outros fatores positivos concorreram para o crescimento econômico da região, tais como: um aumento médio de 157% nas quantidades produzidas; um aumento médio de cerca de 50% nas exportações; um aumento médio de aproximadamente 118% nos preços em dólares por tonelada, o que evidencia, nestes dois últimos exemplos, o incremento da demanda externa; e um aumento médio de até 95% da produção por hectare no período de 1965-68 (Asmar, 1985; CEPLAC, 1960/80).

Embora região cacaueira baiana tenha criado as forças determinantes para o crescimento regional, a dinamização do cacau não ocorreu de modo a propiciar o desenvolvimento regional. Uma explicação para tal fenômeno reside nos seguintes fatores econômicos: a) a grande desigualdade na distribuição de renda. Os principais municípios da região cacaueira baiana apresentavam o coeficiente de Gini acima de 0,52 e a renda média das principais cidades regionais representava, em 1973, somente 81,37% do salário mínimo regional (Baiardi, 1984). A contradição básica na distribuição de renda regional, segundo Sauer (1982), localizava-se entre a considerável renda produzida pelo cacau e os poucos benefícios regionais gerados pela sua exportação em termos de indicadores de desenvolvimento, tais como: educação, saúde, habitação, infra-estrutura, etc.; b) a falta de diversificação regional, posto que a região sul da Bahia detinha mais de 95% da produção de cacau brasileira (CEPLAC, 1960-80), o que prati-

camente inviabilizou o surgimento de qualquer outra atividade agrícola importante nesta região. Na verdade, a rede existente de comercialização do cacau, que facilitava tremendamente tanto a sua venda quanto a sua transformação em espécie, é a principal explicação para a sua preponderância quase que absoluta na região em detrimento de outros produtos agrícolas (Asmar, 1983; Costa Filho, 1992); e c) os efeitos negativos do encadeamento (Hirschman, 1992) para frente do cacau. De fato, Willumsen e Dutt (1991) mostraram que somente 37% da sua produção eram empregadas como insumo básico em outros setores, sendo que a maior parte deste insumo era utilizada fora da própria região.

Esta explicação, no entanto, é apenas parcial na medida em que ela está baseada somente em fatores econômicos, deixando de levar em conta outros aspectos importantes. Ou seja, as condições institucionais e sociais, que não foram sequer cogitadas na análise feita, são essenciais para se compreender e, conseqüentemente, explicar determinados fenômenos. Essas condições sociais e institucionais se manifestam em Boisier por meio das variáveis exógenas e endógenas, as quais serão objetos de análise nesta seção e na subseqüente.

### **O Financiamento Regional**

Na busca de financiamento, as regiões competem pelos recursos federais, estaduais e privados, uma vez que os recursos próprios são geralmente insuficientes. Nesse sentido, a região cacaueira baiana é peculiar porque ela praticamente não competia com outras regiões, o que significa dizer que ela se autofinanciou. Este aspecto é extremamente relevante na medida em que esta auto-suficiência da região sul da Bahia revela claramente que órgãos como a Sudene e o Banco do Nordeste não tiveram importância para o financiamento da região, uma vez que não se tem registro de nenhuma interferência deles na região cacaueira no período de 1960-80. De fato, o principal órgão é a CEPLAC, que era uma espécie de Sudene em escala reduzida e cujo

orçamento era maior do que a grande maioria dos estados nordestinos, o que mostra inequivocamente tanto a sua tremenda importância para a região cacauzeira, quanto a independência financeira e o poder de decisão irrestrita desta última.

O problema do financiamento regional foi definitivamente resolvido em 1961 com a criação do Fundo do Cacau, o qual era constituído de uma cota de contribuição cambial incidente sobre o produto. O Decreto Federal nº 539 de 23 de janeiro de 1962 instituiu a "Cota de Contribuição do Cacau" na base de 15% do total das exportações desse produto<sup>8</sup>. Após diversas instruções e portarias alterando a alíquota e a abrangência da taxa em 1972, o Conselho Monetário Nacional fixou em 10% a alíquota de contribuição cambial sobre o cacau em amêndoa e derivados.

A taxa de retenção era destinada ao custeio da CEPLAC, ao financiamento da lavoura cacauzeira e, eventualmente, à formação de estoque regulador. Inicialmente, a CEPLAC recebia 50% da taxa, ficando o restante depositado na CACEX (Carteira de Comércio Exterior) para cobrir despesas decorrentes de viagens internacionais e compromissos relativos ao Acordo Internacional do Cacau, sendo este um verdadeiro pacto entre os países produtores de cacau em que a interferência na oferta mundial deste produto era um dos seus principais objetivos. O governo federal, ao verificar que os 50% repassados eram insuficientes para custear a considerável estrutura e os trabalhos técnicos, atividades estas consideradas prioritárias, decidiu transferir todos os recursos da cota de contribuição para este organismo estadual. Em 1972, o Conselho Monetário Nacional estabeleceu que os empréstimos para a região cacauzeira da Bahia deveriam ser supridos pelo Sistema de Crédito Rural, ou seja, a atuação da CEPLAC na área de crédito direto ao produtor passou a ser admitida excepcionalmente e não poderia ser de outro modo em face da relação entre as necessidades de créditos da lavoura e o orçamento do órgão baiano.

Observando a conta cacau entre 1974 e 1980 na tabela 1, pode-se verificar que os recursos provenientes da venda de cacau, recebidos sob a forma de cota de contribuição, não foram integralmente remetidos à CEPLAC. À exceção dos anos de 1975 e 1980, a transferência de recursos foi sistematicamente inferior à receita da taxa de retenção em cruzeiros variando de 57,8% a 89,3% da aludida taxa. Considerando, porém, os financiamentos aos agricultores, os saldos finais da conta tornam-se negativos em alguns anos, evidenciando que as necessidades de créditos do setor, em certos momentos, eram incomensuravelmente superiores aos recursos da taxa e, portanto, teriam que ser cobertos pelo Sistema Nacional de Crédito Rural.

**Tabela 1 – Conta Cacau no Banco Central do Brasil (saldo em Cr\$ milhões)**

Período	Saldo contábil da conta cacau	Saldo líquido da conta cacau
1974	5,8	- 93,1
1975	- 18,0	- 206,8
1976	50,9	144,0
1977	416,9	212,7
1978	297,7	- 343,4
1979	897,1	126,5
1980	- 752,3	- 3.867,7

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil, 1983.

Obs: Saldo contábil = valor da cota de contribuição menos transferências efetuadas para a CEPLAC; Saldo líquido = saldo contábil menos financiamento do setor cacau

Torna-se importante ressaltar que a região cacauzeira baiana era auto-suficiente em termos de financeiros, sendo esta independência viabilizada por meio da taxa de retenção. Portanto, esta região pode ser considerada privilegiada por não precisar disputar recursos com outras regiões do país para que o seu

desenvolvimento fosse exequível. Estando o problema do financiamento resolvido, resta saber como as políticas macroeconômicas e setoriais afetaram a performance da economia cacauzeira. Neste sentido, três são as políticas a serem abordadas a seguir: a política monetária, cujo foco de análise é a concessão de crédito agrícola à cacauicultura baiana; a política fundiária, na qual o objeto da investigação é a manutenção da estrutura agrária no sul da Bahia; e a política de exportação, na qual os principais elementos analíticos são as medidas cambiais, comerciais e tributárias, que foram implementadas nos anos 60 e que influenciaram na produção e na exportação de cacau e nos preços pagos aos agricultores.

#### Políticas Macroeconômicas e Setoriais e a Economia Cacauzeira da Bahia (1960-1980)

Na década de 60, houve mudanças no mecanismo de integração da agricultura, segundo o padrão de acumulação industrial engendrado na década de 30. Esse novo pacto se constituiu a partir da intervenção do Estado e dos grupos chamados a orientar tanto o processo de modernização da produção agrícola quanto à renovação das estruturas de dominação. Nessa realidade, é o grande capital agroindustrial que passa a comandar a agricultura, se bem que a ele se associam de forma secundária os grandes proprietários de terra. No entender de Sorj (1986), embora a transferência do excedente do setor agrícola para o industrial tenha permanecido, ela passou a ser realizada principalmente pela ação do complexo agroindustrial<sup>9</sup>.

As políticas macroeconômicas e setoriais implementadas a partir de meados da década de 60 e suas repercussões nos diversos setores, inclusive no setor agrícola produtor de bens tradicionais para exportação

<sup>8</sup> Apesar de decretada em 1962, a cota de contribuição do cacau já era cobrada desde 1961. A Superintendência da Moeda e do crédito (SUMOC) publicou, em 4/10/61, a instrução nº 217, na qual fixou em 15% a alíquota de contribuição cambial para o cacau em amêndoa, ficando os seus derivados isentos dessa retenção.

<sup>9</sup> Entende-se por complexo agroindustrial o conjunto formado pelos setores produtores de insumos e maquinarias agrícolas, de transformação industrial dos produtos agropecuários e de distribuição e de comercialização nas diversas fases do circuito (Sorj, 1986).

como a cacauicultura baiana, devem ser analisadas observando o padrão de acumulação vigente no Brasil.

Um aspecto importante a ser observado é que a maioria dos grupos que participa do processo de acumulação no sistema capitalista perde ou ganha espaço sem, contudo, ser eliminada desse processo. Neste sentido, o espaço regional aliado aos diversos fatores socioeconômicos incorpora elementos diferenciadores da estrutura agrária brasileira, dando-lhe um perfil altamente heterogêneo (Delgado, 1985). Em relação ao papel das políticas públicas neste novo modelo de desenvolvimento pós-60, Delgado (1985, p. 57) salienta que

[...] a lógica interna da política governamental e a participação de seus diferentes protagonistas se definem em certa medida, pelos interesses específicos e alianças estabelecidas ao nível do pacto mais geral do Estado. Essas alianças contribuem para definir o próprio conteúdo das políticas públicas, fato que requer a identificação dos agentes e os interesses envolvidos" (DELGADO. 1985, p. 57).

De acordo com esta premissa, pode-se dizer que os grandes proprietários rurais (aí incluídos os produtores de cacau), ao participarem do novo pacto instituído, tiveram algumas políticas governamentais direcionadas, direta ou indiretamente, para os seus próprios interesses. Dentre estas políticas, torna-se necessário destacar as políticas monetárias, fundiárias e de exportação.

A política monetária, através da institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural, em 1965, viabilizou a concessão de um grande volume de crédito, devido às taxas de juros reais negativas e aos prazos e carências elásticos, o que favoreceu especialmente os médios e grandes produtores e as atividades ligadas ao complexo agroindustrial. Tal política também beneficiou os produtores de culturas tradicionais (borracha, açúcar, cacau, etc.) com poder de barganha política. Esses grupos demandaram essencialmente crédito para custeio dos insumos necessários (fertilizantes, defensivos, sementes) à modernização

**Tabela 2 - Crédito Rural Concedido por Finalidade: Brasil, 1969/75 (em Milhões de Cruzeiros a preços correntes)**

ANO	A	%	B	%	C	%	D
1969	3.014	46,4	1.652	25,5	1.823	28,1	6.489
1970	4.124	44,6	2.613	28,3	2.511	27,1	9.248
1971	5.702	44,0	3.473	26,7	3.796	29,3	12.971
1972	7.773	41,6	4.721	25,3	6.175	33,1	18.669
1973	12.954	42,7	7.343	24,2	10.037	33,1	30.334
1974	21.734	45,0	11.926	24,7	14.613	30,3	48.273
1975	39.445	43,8	22.428	24,9	28.123	31,3	89.997
1976	54.958	42,2	33.052	25,4	42.216	32,4	130.226

Fonte: SORJ, 1986.

Obs: A = custeio; B = comercialização; C = investimento; e D = total.

tecnológica de suas atividades. Portanto, conforme Delgado (1985, p. 85) ressalta,

[...] é equivocado supor que os grupos de grandes proprietários rurais atrasados do ponto de vista tecnológico estavam excluídos das benesses distribuídas pelo Estado, ao longo de pelo menos uma década de benefícios financeiros generosos. (DELGADO. 1985, p. 85)

Na tabela 2, cujo objetivo é demonstrar o total de crédito para custeio, comercialização e investimento anual concedido no Brasil entre 1969 a 1976, fica patente a predominância do crédito para custeio em relação ao crédito para investimento e comercialização. Essa predominância é bem maior quando se considera o crédito ao setor tradicional, como o cacau. Silva (1979), ao analisar a concessão de crédito agrícola para oito municípios da região cacauzeira da Bahia, constatou que do total de crédito concedido em 1976-77, 76% eram créditos para custeio. O montante de crédito destinado ao cacau e a outros produtos tradicionais pode ser entendido como forma de recompensa, principalmente no caso do emprego da política social e salarial desenvolvida para o setor urbano no setor rural. No caso do cacau, a produção extensiva e a redução no seu custo de produção foram obtidas pela exploração da mão-de-obra até meados dos anos 60. A introdução dos direitos trabalhistas no campo, através do Estatuto do Trabalhador Rural de 1963, modificou as relações de produção, inclusive na economia cacauzeira, ou seja, produzir cacau re-

duzindo custo através da mão-de-obra tornou-se mais difícil. No entanto, a concessão de crédito, especialmente para custeio, possibilitou a prática de inovação biológica e físico-química, aumentando assim a produção através de aumento da produtividade e não mais pela exploração intensiva de mão-de-obra.

A política fundiária brasileira, implementada em meados da década de 60, teve dois aspectos importantes a serem salientados. Em primeiro lugar, ela transformou o mercado de terra num ramo específico do sistema financeiro, o que acabou por mobilizar o capital industrial, comercial e bancário para esse mercado. Ou seja, o título de propriedade da terra passou a ser procurado, em grande medida, como reserva de valor na carteira de títulos das empresas, além dele ser também um meio para o acesso ao crédito subsidiado no mercado monetário (Delgado, 1985). Em segundo lugar, a política fundiária orientou-se no sentido de sancionar, quando não estimular, a manutenção do latifúndio nas regiões antigas e sua reprodução nas novas fronteiras agrícolas (Norte e Centro-Oeste).

É exatamente dentro dessa segunda perspectiva que os reflexos da política fundiária na região cacauzeira da Bahia são analisados. De acordo com os dados apresentados sobre a estrutura agrária da região cacauzeira (ver tabela 3), essa região tinha uma distribuição de terra menos concentrada se comparada a outras regiões brasileiras: 37,5% das propriedades eram constituídas por um ou menos de um módulo rural

regional (0 a 30 hectares); 90,68% das propriedades tinham menos de sete módulos regionais e totalizavam 50,64% da área total; e as propriedades com mais de 1000 módulos regionais, apesar de representarem 14,86% da área total, constituíam apenas 0,72% das propriedades. Essa realidade, entretanto, não fornece a dimensão real da concentração da propriedade da terra regional, pois o mesmo proprietário podia chegar a ter de 40 a 50 propriedades. Assim sendo, o conceito de latifúndio na região cacauceira baiana não se refere ao latifúndio por extensão, mas sim por propriedades.

A situação agrária da região sul da Bahia pode ser melhor compreendida quando confrontada com os resultados apontados pelo coeficiente de Gini. Baiardi (1984), ao coletar informações do censo agrícola (1950 e 1960) e do censo agropecuário (1970 e 1975), verificou que: em 1950, o Gini foi de 0,62; na década seguinte, o valor deste coeficiente foi novamente de 0,62; já em 1970, o seu valor foi estimado em 0,63; e em 1975, o Gini ficou no patamar de 0,61. Esses resultados mostram claramente que, apesar das transformações na produção cacauceira, a estrutura agrária desta região em meados dos anos 70 ainda era a mesma que a dos anos 50.

A terceira política a ser destacada é a de exportação, que buscava incentivar a diversificação da pauta de exportação agrícola, privilegiando os chamados setores modernos: milho, soja e trigo. A pressão política das oligarquias rurais, especialmente as oligarquias nordestinas, possibilitou tirar dessa política ganhos significativos.

Apesar da impossibilidade de se fazer uma análise detalhada dos resultados das políticas de exportações para a região cacauceira entre 1960-70 em virtude da insuficiência de informações e do ambiente econômico, político e institucional da década de 60, os dados obtidos mostram claramente que a produção brasileira de cacau aumentou, em termos brutos, 6,3% no período de 1691-64 e 88,8% no período de 1965-69. Em relação às exportações,

verificou-se uma redução de 21,5%, em termos brutos, sendo 12,4% referentes à redução nas exportações de amêndoas e 9,1% referentes à exportação de derivados. Observando as exportações neste mesmo período, constatou-se um aumento significativo de 85,8%, também em termos brutos, sendo 48,6% devido às exportações de cacau em amêndoas e 37,2% referentes aos derivados do cacau (CEPLAC, 1960-80).

**Tabela 3 – Estrutura Agrária da Região Cacauceira da Bahia – 1980**

Estrato de área (em ha)	Propriedades (%)	Área Total (%)
0 – 30 (módulo regional)	37,40	7,23
30 – 200	53,18	43,41
200 – 1000	8,60	34,50
Além de 1000	0,72	14,86

Fonte: CEPLAC.

Os efeitos da política de exportação tiveram reflexos sobre os resultados globais alcançados pela atividade do cacau entre 1970-80. Esses resultados podem ser explicados principalmente pelo amadurecimento da política cambial com o sistema de minidesvalorização cambial, que revigorou o setor exportador; pela política comercial que favorecia sobremaneira à ampliação de produtos de exportações; e pela política tributária que concedeu estímulos de toda ordem, tais como isenções, prêmios ou incentivos, fortalecendo econômica e financeiramente de modo particular a indústria de derivados. De acordo com os relatórios anuais da CEPLAC de 1970 - 1980, tanto a produção brasileira de cacau quanto o volume total exportado cresceram a uma taxa anual de 6,85% e 5,98% respectivamente. As exportações de amêndoas, por sua vez, apresentaram um desempenho menos significativo, sendo 3,28% a sua taxa de crescimento anual. Contudo, os derivados obtiveram um melhor desempenho e alcançaram um crescimento anual de 10,18%.

Torna-se importante salientar que a análise dos valores das exportações indica nitidamente que também houve crescimento neste período.

O valor total das exportações cresceu, no período de 1970 a 1980, a uma taxa geométrica anual de 21,64%, sendo que o valor das exportações de cacau em amêndoas cresceu, em média, 18,65% e o valor dos derivados de cacau cresceu 26,45% em média. Os preços, a exemplo do valor, apresentaram um crescimento expressivo, sendo que o preço pago ao produtor cresceu a uma taxa de 15,39% no período. Já os preços de exportação do cacau em amêndoa cresceram, em média, 14,88% ao ano, e os preços das exportações de derivados cresceram a taxa média anual de 13,70% (CEPLAC, 1960-80).

As variáveis exógenas do desenvolvimento regional, isto é, o financiamento e as repercussões das políticas macroeconômicas e setoriais, foram produtoras para a região cacauceira da Bahia. A política monetária forneceu créditos agrícolas suficientes para que a cacauicultura substituisse a mão-de-obra por investimento, aumentando a produtividade; a política fundiária manteve a estrutura agrária regional; e a política de exportação viabilizou o aumento das exportações e os ganhos através dos preços para os produtores. Apesar disso, essas variáveis, segundo Boisier, só poderão efetivar o processo de desenvolvimento se verificada a organização social da região, que é o objeto da próxima seção.

### **A Variável Endógena do Desenvolvimento Regional**

O objetivo principal nesta seção é demonstrar que os elementos da organização social e política constituem dimensões essenciais na explicação do desenvolvimento regional. Portanto, o foco central da análise é a organização social na região cacauceira baiana. A consecução desta análise levou em consideração três importantes pontos: a elite cacauceira, cujo comportamento era considerado a causa de todos os males do cacau; os grupos e interesses da cacauicultura, no qual o confronto de interesses entre a elite canavieira do recôncavo baiano, detentora secular do poder político, e a elite cacauceira, detentora do poder eco-

“... a região  
foi invadida por  
sertanejos (...)  
e sergipanos que  
chegavam com o objetivo  
de plantar cacau e  
ganhar dinheiro...”

nômico a partir do início do século XX, assume um papel de destaque; e a CEPLAC, considerada a principal representante da cacauicultura baiana.

#### **A Elite Cacaueira Baiana: O Produtor e o Comerciante**

O surto inicial do plantio de cacau na Bahia teve como marco divisorio o ano de 1746, quando o francês Luiz Frederico Warneaux foi o portador de sementes procedentes do Pará, tendo elas sido plantadas por Antônio Ribeiro na fazenda Cubículo nas margens do rio Pardo, em terras do atual município de Canavieiras. Desde então a ampliação do plantio foi transcorrendo lentamente devido às imensas dificuldades iniciais, que ao serem superadas tornaram, tempos depois, o cacau conhecido como a maior riqueza agrícola da Bahia. Cabe aqui ressaltar que nos avanços e recuos da produção cacaueira baiana está a luta dos pioneiros, que penetraram na região e foram os responsáveis diretos pelo desenvolvimento desta cultura.

Segundo Baiardi (1984), não se pode falar de um cacauicultor genuinamente do sul da Bahia. A partir de 1890, quando o cacau se firma como produto da pauta de exportação, a região foi invadida por sertanejos (norte da Bahia) e sergipanos que chegavam com o objetivo de plantar cacau e ganhar dinheiro, atraídos pelas terras férteis. Essa “invasão” alcançou seu ponto máximo no período entre 1904 e 1908, especificamente na administração do governador José Marcelino, que, aproveitando-se da situação crítica do estado de Sergipe, incentivou a transferência

(transporte marítimo gratuito) dos sergipanos que desejassem se mudar para o sul da Bahia.

Certamente a origem humilde e a primeira oportunidade de enriquecimento marcaram esses produtores, sendo a timidez apenas um comportamento inicial. A partir da segunda década do século XX, eles já davam mostra do que viria a se constituir numa tendência geral: o gosto pelo supérfluo, a ostentação da riqueza pessoal, o abandono das propriedades rurais com a mudança para os principais centros urbanos, tais como Ilhéus e Itabuna (regionais), Salvador e Rio de Janeiro, então capital da República. Até a segunda década do século XX, os produtores assumiram o papel de administradores das suas fazendas. Ou seja, ainda não estava criada a figura do “fazendeiro rico”, o grande produtor, que em curto espaço de tempo afasta-se de suas fazendas em busca dos centros urbanos.

A transferência, inicialmente, deu-se para os principais centros urbanos regionais Itabuna e, principalmente, Ilhéus. O grande produtor de cacau, agora “urbanizado”, resultará na “folclórica figura do coronel”. A partir de então, começaram a aparecer, cada vez com maior frequência, os bens supérfluos na pauta de importação do Porto de Ilhéus, sendo este esbanjamento a evidência concreta da afirmação de uma posição econômica privilegiada dentro do estado da Bahia. Num segundo momento, o distanciamento do produtor de sua propriedade rural aconteceu com a sua mudança não mais para os centros urbanos regionais, mas, sim, para Salvador e Rio de Janeiro. Neste sentido, Freitas (1979, p.32) ressaltou que:

[...] cansada de exteriorizar para si mesma o seu poder econômico, a burguesia cacaueira abandonou a região. Essa atitude forneceu as condições propícias para o aparecimento de uma nova tendência: uma zona agrícola, onde a classe dominante permanecia ausente, comprometendo a própria dinâmica da sociedade regional, que não conseguia identificar no seu ambiente os verdadeiros proprietários dos meios de produção. (FREITAS. 1979, p. 32)

O produtor de cacau constitui-se num grupo bastante heterogêneo. Tendo como referência a produção de cacau, a CEPLAC (1960-80) estratificou os produtores nas seguintes categorias: a burguesia agrária-comercial com produção acima de 100.000 arrobas de cacau; o grande produtor, com produção acima de 10.000 arrobas; o médio produtor, com produção entre 1.000 a 3.000 arrobas; o pequeno produtor com produção entre 3.000 a 400 arrobas; e o burareiro com produção de até 400 arrobas.

Apesar desta estratificação ser válida no sentido de mostrar a diferença da capacidade produtiva dos produtores de cacau, o perfil destes está longe de obter uma unanimidade. Willumsem e Dutt (1991) compararam os produtores de cacau da Bahia com os produtores de café do sudoeste brasileiro e sublinharam três importantes aspectos: a) a incapacidade empresarial do cacauicultor baiano, ou seja, a falta de espírito empresarial deste contrasta com o espírito empresarial do cafeicultor; b) a incapacidade de interferência política, pois no caso do café a ligação entre a burguesia e o governo do estado era bem forte, enquanto que no caso do cacau esta ligação parecia quase inexistente ou se manifestava periodicamente; e c) o esbanjamento, uma vez que os cacauicultores consumiam uma considerável quantidade de produtos importados (brasileiros e provenientes do exterior) e utilizavam suas poupanças com propósito especulativo e improdutivo para o país. No caso do café, a situação era completamente diferente, pois ele funcionou na medida em que foi o responsável pelo desenvolvimento de parte do mercado doméstico.

De acordo com Menezes (1993), o perfil do cacauicultor está intimamente relacionado ao cacau. O fazendeiro e o trabalhador rural, componentes primeiros do ímpeto regional, detêm os seus traços culturais básicos e constituem-se nas matrizes do perfil regional. A ambição, a busca do ter, a sede pelo poder e a individualidade são marcas características da região. Embora as contrové-

sias em relação ao perfil do produtor de cacau persistam e ainda estejam longe de acabar, o perfil do cacauicultor não é único. Muito ao contrário, ele é bastante variado na medida em que engloba um universo diversificado de produtores, tendo estes maior ou menor grau de tradição, maior ou menor capacidade de identificação com a região e mesmo sendo eles verdadeiramente produtores ou não.

O conhecimento do produtor e do comerciante de cacau permite compreender a formação da elite cacaueira. Os produtores, conforme mencionado acima, se deslocaram para a região sul da Bahia em busca de riqueza rápida e fácil, mas foram, ao mesmo tempo, responsáveis pela fundação de vilas, pela criação de uma importante parte da história nacional e regional, e pela constituição de uma realidade que o escritor Jorge Amado denominou de civilização do cacau. No tocante ao papel do comerciante, a sua compreensão implica necessariamente na observação dos grupos sociais que comandavam o ciclo do açúcar no recôncavo baiano.

A elite dominante provincial se apresentava dividida em dois segmentos distintos, embora com interesses complementares: a) comerciantes estrangeiros, principalmente ingleses, controladores do comércio externo e comerciantes baianos, controladores do comércio de escravos, do comércio interno e do contato direto com os produtores de açúcar; b) senhores de engenhos. Esses dois segmentos formavam uma espécie de bloco solidário na dominação. Com a decadência da economia açucareira, verificou-se que a fração comercial, apropriadora da maior parte do excedente, buscou novos espaços de atuação, entre os quais a cacauicultura, restando à fração derrotada economicamente a ocupação do espaço político dentro da máquina burocrática administrativa do estado baiano, o que lhe assegurava a manutenção de sua posição privilegiada.

Torna-se interessante notar que a decadência dos senhores de engenho e seus herdeiros era relegada a

um segundo plano, ou seja, a decadência não era uma preocupação central posto que eram eles mesmos que continuavam a formar e indicar representantes para constituir o corpo de dirigentes da província. Desta maneira, eles não só garantiam o poder político, como também asseguravam que as medidas de caráter público iriam, em última instância, lhes beneficiar. Para grande parte da fração comercial restou transferir a sua atuação para o novo pólo dinâmico do estado, isto é, o sul da Bahia.

#### **Poder Econômico Versus Poder Político**

Existe ainda a concepção de boa parte da literatura de que os segmentos produtor e comercial no sul da Bahia estariam em permanente antagonismo. Este tipo de argumento é de difícil sustentação porque as atividades, embora situadas em campos distintos, tinham um caráter complementar. Portanto, existem evidências concretas tanto de que comerciantes se transformaram em produtores (Associação Comercial de Ilhéus, 1926), quanto do caso contrário, ou seja, de que estes últimos acumularam as funções de comerciantes (Freitas, 1979). O ponto crucial aqui é entender que os comerciantes, mesmo que se admita que muitos dos proprietários das casas exportadoras jamais foram moradores da região, vinculados que estavam a uma base urbana e com interesses econômicos diversificados, formaram juntamente com o grande produtor de cacau um grupo misto e dominante na cacauicultura baiana. Pelo fato destes dois segmentos originais da elite cacaueira se encontrarem espacialmente separados, coube ao segmento dos grandes produtores exercer e representar o papel de dominante no interior da região produtora, sem que a fração comercial a isso se opusesse.

Um outro equívoco, além do que foi acima mencionado, que deve ser ressaltado é a afirmação de que o segmento dos grandes produtores de cacau teria se contentado em exercer apenas o domínio regional, deixando, portanto, de almejar um espaço político maior, ou seja, no âmbito estadual. A questão de se colo-

*“... quais as reais dificuldades dos grandes produtores de cacau para abrir caminho e se impor diante da oligarquia dominante politicamente de modo a conseguir um espaço político que correspondesse à força da sua base econômica?”*

ca é outra, isto é, a pergunta essencial a ser respondida é a seguinte: quais as reais dificuldades dos grandes produtores de cacau para abrir caminho e se impor diante da oligarquia dominante politicamente de modo a conseguir um espaço político que correspondesse à força da sua base econômica? A resposta compreende vários e importantes aspectos que explicitam a impotência dos grandes produtores em ocupar um espaço político mais amplo. Estes aspectos são: a) o comportamento da classe dirigente estadual, presa que estava à tradição e ao interesse concreto de identificar o estado da Bahia com o recôncavo, foi o de ignorar ao máximo a sociedade cacaueira e ver nela apenas o seu lado exótico; b) o grupo produtor da elite cacaueira não pôde ser identificado como formador de uma totalidade, já que ele se apresentava estratificado internamente. Em suma, os grandes proprietários (os novos ricos) não se identificavam com os médios e pequenos produtores; c) a própria figura do coronel do cacau, levando-se em conta a ausência da tradição como traço determinante da sociedade cacaueira, foi questionada na medida em que o fenômeno do coronelismo já passava por transformações significativas no exato momento da formação da oligarquia cacaueira; d) a distância entre o sul

da Bahia e Salvador, centro do poder político estadual, e o fato de os novos ricos do cacau não serem provenientes dos grupos sociais instalados em Salvador e adjacências contribuíram para que estes últimos se comportassem como se esta cidade fosse a capital específica do recôncavo; e por último e) o segmento comercial da elite cacauzeira, embora parte importante do bloco de dominação desta elite regional, tinha uma posição dúbia quanto às reivindicações regionais, dubiedade esta decorrente dos seus vínculos históricos, comerciais e efetivos com a elite canavieira detentora do poder político (Freitas, 1979).

De fato, uma das principais metas do segmento de produtores de cacau foi realmente o de tornar-se o grupo politicamente hegemônico no estado da Bahia. Este grupo não conseguiu realizar seu intento pelas dificuldades acima expostas. Neste sentido, sua maior conquista política passou a ser a admissão como parte integrante e importante do bloco de dominação regional, o que aconteceu a partir do final dos anos vinte do século XX. Uma parte da elite cacauzeira, ao reconhecer sua derrota na luta pelo poder político estadual e o papel secundário a ela reservado, sucumbiu à elite canavieira. Portanto, este segmento da elite cacauzeira passou a se identificar com a elite canavieira a ponto de defender os interesses desta última, os quais acreditava ser os mesmos que os seus. O outro segmento da elite cacauzeira rejeitou o papel secundário a ela determinado e passou a lutar por um sul da Bahia independente. Nasceu, assim, a idéia do Estado de Santa Cruz. Cabe aqui ressaltar que este segmento da elite cacauzeira passou a se identificar e, consequentemente, aliou-se ao pequeno e médio produtor, propiciando a formação do que foi denominado de “o homem do cacau”. As palavras do sr. Henrique Cardoso Silva (entrevista, 2001), prefeito de Ilhéus no período de 1959-63, ex-deputado federal, representante da região cacauzeira e autor de projeto apresentado ao Congresso Nacional para a implantação do Estado de Santa

Cruz no sul da Bahia, mostram claramente a posição do homem do cacau:

o homem do cacau não aceitava o papel secundário a ele determinado na política baiana e não se conformava com as migalhas (poucos recursos) que o governo estadual destinava à região, quando daqui retirava muito. (FREITAS. 2005)

Confrontos e acordos momentâneos e factuais (na medida em que a crise de 1929 não interessava a ninguém) entre a elite de Salvador e a da região cacauzeira irão nortear o destino da cacauicultura e influenciar a sua organização social a partir da década de 30, sendo a criação do ICB (Instituto de Cacau da Bahia), em 1931, um exemplo concreto. Este instituto tinha um caráter cooperativista que buscava atender aos interesses da cacauicultura, mas ele nasceu sob a tutela do estado da Bahia, que, entre outras prerrogativas, tinha o direito de indicar o seu presidente e de decretar a sua dissolução, sendo que nesse último caso era necessário a aprovação de três cotas da totalidade dos lavradores associados.

Em 1939, Inácio Tosta Filho, fundador e primeiro presidente do ICB, nomeado pelo governo do estado da Bahia, mas tendo o respaldo da cacauicultura, tentou transformar este instituto em uma cooperativa de natureza civil autônoma e eminentemente regional. Ele se baseou no decreto nº 581, de 1º de agosto de 1938, do Governo Federal, o qual dispunha que nenhuma cooperativa poderia permanecer sob o controle ou a dependência de qualquer entidade ou associação. O relatório do ICB de 1939 informa que se procedeu a reforma dos estatutos desta sociedade, visando convertê-la em cooperativa central, nos termos do Decreto nº 1607, de 05 de janeiro de 1907, com as modificações do Decreto-Lei nº 581 de 01 de agosto de 1938. O governo da Bahia pediu e obteve a anulação do Decreto Federal, ganhando assim a disputa. Mediante o Decreto-Lei nº 11.816, de 27 de março de 1941, o governo da Bahia transformou o ICB em autarquia estadual.

## “ Apesar de capturada pelo governo federal, a CEPLAC resultou de aspirações regionais. ”

A disputa entre as oligarquias do cacau e do recôncavo é uma constante, como bem mostra a disputa pelo controle do próprio ICB, e vai aparecer com maior nitidez a partir de 1957, quando então foi criado na região a CEPLAC (Comissão Executiva do Plano da Lavrou Cacauzeira), o que possibilitou criar as condições favoráveis e efetivas para o processo de desenvolvimento desta região.

### A CEPLAC: Uma Autoridade Regional

Ao criar a CEPLAC, Inácio Tosta Filho estava, de um lado, decepcionado com os rumos que o governo baiano havia dado ao ICB, agora um órgão de acomodação da política baiana, que sob sua administração (primeiros oito anos do ICB) ostentava importantes iniciativas, traduzidas em aumento da produtividade do trabalho, amparo ao cacau e ao desenvolvimento regional; mas também estava, por outro lado, admirado com a qualidade, a seriedade e a eficiência da equipe técnica do Banco do Brasil que estava à sua disposição na CACEX (Carteira de Comércio Exterior) e que seria colocada à disposição dele para os primeiros anos de atuação do novo órgão.

Apesar de capturada pelo governo federal, a CEPLAC resultou de aspirações regionais. Nascida da idéia de um cacauicultor, Antônio Boaventura Carvalho Freitas, coube a Inácio Tosta Filho viabilizar sua implantação, passando este a ser considerado seu fundador e líder. Assim, a criação deste órgão constituiu-se numa demonstração de independência da região em relação ao governo do estado da Bahia, ou seja, a elite do recôncavo. A partir de 1959, a CEPLAC começou despir-se da

“ A criação da taxa de retenção cambial, em 1961, não só permitiu à CEPLAC viabilizar-se como órgão da cacauicultura, como também foi a sua primeira demonstração de que vinha com pretensões de permanência...”

roupagem de órgão de crédito e passou a assumir a função de apoiar integralmente a cacauicultura, constituindo-se num verdadeiro órgão de desenvolvimento regional como evidencia Garcez (1985, p. 01):

“A CEPLAC define-se agora em dupla dimensão: como órgão de desenvolvimento integrado de uma extensa região agroprodutora, interferindo no econômico e no social da vida de uma comunidade em grau muito mais extenso do que caberia a um organismo puramente técnico; como vetor da cacauicultura brasileira posicionando-se como elemento efetivo de mudanças”. (GARCEZ. 1985, p. 1)

A criação da taxa de retenção cambial, em 1961, não só permitiu à CEPLAC viabilizar-se como órgão da cacauicultura, como também foi a sua primeira demonstração de que vinha com pretensões de permanência, posto que esta taxa foi fundamental para que este órgão estivesse assentado em uma base financeira fixa. De fato, a CEPLAC tinha sido concebida como órgão permanente, mantida estrategicamente pelos seus fundadores como medida emergencial para conter a fúria do governo baiano, seu inimigo declarado. Para desempenhar o papel de órgão que comanda a cacauicultura, a CEPLAC foi constituída por uma equipe técnica de primeira grandeza, conforme salienta o sr. Carlos Brandão

(2001), que foi seu Secretário Geral no período de 1957-68:

...fomos buscar o que se tinha de melhor em cada área que queríamos atuar, um exemplo desse nosso esforço é o Centro de Pesquisa do Cacau (CEPEC), peça fundamental nos nossos propósitos, que teve como diretor Paulo de Tarso Alvim, um cientista de renome internacional.

As qualidades técnicas da equipe da CEPLAC também ficam evidenciadas por Dias (1979, p. 107 e 112), que na sua análise das organizações públicas baianas ressaltou:

[...] no que se refere aos quadros técnicos que constituem tais organizações, verifica-se que mais da vez trata-se de entidades de limitada capacidade de operação, tendo em vista a extensão territorial do estado e do número de estabelecimento agrícola contido nele, à exceção da CEPLAC [...]. A CEPLAC, que sendo uma instituição de prestação de serviços à agricultura por excelência, é tida como dentre as demais como a mais eficiente e certamente aquela que resume o maior número de técnicos de nível médio (30% do total para o Estado) e superior (16% do total para o Estado)”. (DIAS. 1977, p. 107-112)

O fato de a CEPLAC constituir-se como referência técnica, de interferir e modificar a realidade social e econômica da região cacaueira e de ter como dirigente um técnico de reconhecida competência pela comunidade regional não foi suficiente para evitar os constantes ataques a ela direcionados pelo governo do estado da Bahia e pela Confederação Nacional da Agricultura, apoiados por alguns grandes produtores. Na realidade, tanto o governo estadual quanto a Confederação representavam a elite açucareira que detinha o poder político na Bahia e que não aceitava a presença de um órgão federal atuando na cacauicultura. Torna-se necessário salientar que esta elite açucareira passou, precisamente neste período, a ter o reforço de parte da elite produtora de cacau, conforme ressaltado anteriormente.

As críticas feitas à CEPLAC tinham um alvo específico: a taxa de

retenção cambial. O governo baiano e seus aliados tentaram jogar os produtores de cacau contra a CEPLAC, utilizando-se de uma certa rejeição inicial à cobrança da taxa. No entanto, o trabalho prestado por este órgão e a unificação da taxa de retenção contribuíram não só para que os produtores se aliassem à CEPLAC, mas também para que ele tomasse consciência de que o governo do estado da Bahia, em nome de sua defesa, os usava para os seus intentos políticos. São inúmeras as calúnias, boatos e artigos em jornais de autoria de falsos agricultores que tinham o objetivo específico de atingir o sr. Carlos Brandão, que não admitia interferências políticas no órgão e que passara a ter apoio total da região quanto ao seu trabalho.

A disposição em opor-se à CEPLAC pode ser facilmente comprovada, sendo a exposição de motivos enviada, em 19 de julho de 1968, pelo governador do estado da Bahia, o sr. Luiz Viana Filho, ao Ministro da Fazenda um exemplo claro. Esta exposição de motivos, foi acompanhada de um projeto de decreto e continha as bases da “Política Nacional do Cacau”, a ser formulada e executada por um órgão central de coordenação e um órgão executivo especializado. O documento continha severas críticas à programação da CEPLAC e à forma de aplicação dos seus recursos e sua conclusão era de que não só a organização deste órgão deveria ser integralmente alterada como também revogados todos os decretos que regulamentavam as suas atividades. O governador inclusive propunha que os recursos da cota de contribuição fossem divididos entre a CEPLAC e o ICB.

O projeto e o conseqüente debate público, através da imprensa, entre o governador Luiz Viana Filho e o sr. Carlos Brandão desencadeou o processo que levaria à saída deste último da Secretaria da Geral da CEPLAC<sup>10</sup>. Dentro das negociações para sua saída, o sr. Carlos Brandão impunha que a direção da CEPLAC fosse entregue a alguém ligado ao

<sup>10</sup> Oficialmente, há o registro do afastamento espontâneo do sr. Carlos Brandão.

órgão e que portanto pudesse continuar o seu trabalho. O escolhido foi o sr. José Haroldo Castro Vieira, funcionário do Banco do Brasil, que viera para este órgão pelas mãos do sr. Carlos Brandão e que já ocupava o cargo de diretor administrativo regional. A solução tinha um caráter provisório, pois o Secretário Geral substituto ocuparia o cargo interinamente até que fosse dada uma solução definitiva ao caso. Segundo Costa Filho (1992), o sr. Vieira, embora não tivesse a competência técnica de Carlos Brandão, mostrou ter uma rara habilidade política. Essa habilidade levou-o à condição de Secretário Geral da CEPLAC em caráter definitivo por um período de 14 anos.

Em termos de conduta técnica, o sr. Vieira seguiu os caminhos traçados por seu antecessor, embora o mesmo não possa ser dito em termos políticos. O slogan do novo Secretário Geral era “somar esforços para crescer”, o que foi bastante eficiente na medida em que ele conseguiu transformar antigos inimigos da CEPLAC em aliados. Esta nova postura política do sr. Vieira (2001) é assim justificada:

[...] o que fiz foi ter um diálogo abrangente e direto com todos os setores que tinham interesse na economia cacaueteira, tendo em mira sempre somar esforços e idéias”. (VIEIRA, 2001)

Na realidade, não houve apenas vontade de dialogar. O governo baiano e seus aliados passaram a interferir nas próprias decisões da CEPLAC. O depoimento do próprio sr. Vieira (2001) explicita claramente esta interferência do governo baiano nas decisões daquele órgão:

[...] quando tinha dinheiro da CEPLAC para aplicar na região, [eu] consultava o governo do estado da Bahia para saber em que município ele tinha interesse que o dinheiro fosse aplicado”. (VIEIRA, 2005)

Esta participação ativa do governo do estado da Bahia nas decisões da CEPLAC, ocorrida em função da mudança na direção deste órgão, é muito bem ilustrada por Garcez (1985, p. 24), que mostra o discurso

do então governador da Bahia, Antônio Carlos Magalhães, sobre a comemoração dos 25 anos de existência da CEPLAC:

[...] de fato, de um órgão federal interveniente exógeno e espúrio à lavoura e à Bahia, a CEPLAC, ao comemorar seu quarto de século de vida, já adquiriu foros de baianidade, tornara-se coisa baiana [...] não há dúvida de que a direção da CEPLAC em mãos de um baiano<sup>11</sup> pesou suficientemente no processo de transformação do órgão que representava uma intromissão na economia da Bahia, em coisas da casa”. (GARCEZ, 1985, p. 24)

Na verdade, o “somar esforços para crescer” levou a CEPLAC a perder muito do seu poder combativo, passando a região a aceitar a interferência, através do próprio órgão, da elite de Salvador nos destinos da cacauicultura. Essa interferência política fragilizou o órgão representativo da cacauicultura. Portanto, dois momentos da atuação da CEPLAC na região cacaueteira podem ser delineados: a) o da sua criação até 1969, quando ela se constituiu para região o que Boisier denomina de “autoridade regional”; e b) a partir de 1969, quando os interesses e os grupos alheios à cacauicultura passaram a interferir e a decidir no destino do órgão, que perdeu essa característica.

Esse processo de desmoroamento da CEPLAC como legítima representante da cacauicultura (como autoridade regional) teve momentos decisivos: a) a criação do Programa de Renovação dos Cacaueiros Decadentes (PROCACAU), em 1975, que era um programa agrícola cujo principal objetivo era o aumento da produção brasileira de cacau através do aumento da produtividade, embora a prioridade fosse o aumento da área plantada. Isto significa que esta área estaria além dos limites tradicionais das regiões produtoras da Bahia e do Espírito Santo, que tinham na taxa de retenção cambial do cacau sua principal fonte de financiamento; b) a transferência institucional da CEPLAC, em 1974, do âmbito do Ministério da Fazenda para o Minis-

tério da Agricultura; c) a transformação da cota de contribuição cambial, em 1981, em imposto de exportação, que integrava a arrecadação total da União; e d) o surgimento da doença Vassoura de Bruxa em meados da década de 80.

## Considerações Finais

A difusão da base econômica do Sul da Bahia foi, em termos regionais, muito limitada. De fato, houve, ao longo do tempo, a alternância de momentos de expansão e de crises, que são características do processo de crescimento e não de um processo de desenvolvimento a longo prazo. Este fenômeno também pode ser observado no período de 1960-80, quando justamente a região cacaueteira baiana reuniu todas as condições favoráveis para a consecução de um efetivo processo de desenvolvimento regional. Esta incapacidade de endogeneização do desenvolvimento é melhor compreendida pela análise de Boisier, que se utiliza das variáveis exógenas e endógenas, além dos dados econômicos, como elementos explicativos essenciais.

As variáveis exógenas do desenvolvimento regional, centradas no financiamento regional e nos impactos gerados pelas políticas macroeconômicas e setoriais para a região cacaueteira, mostraram ser produtoras para a região cacaueteira da Bahia. De fato, no que tange ao financiamento, a região não competiu por outros recursos, o que significa dizer, em última instância, que ela conseguiu, através da criação da taxa de retenção do cacau, resolver seu problema de financiamento. No que diz respeito às políticas macroeconômicas, verificou-se que elas não foram obstáculos ao desenvolvimento regional, posto que a política monetária forneceu créditos agrícolas suficientes para que a cacauicultura substituísse a mão-de-obra por investimento, o que possibilitou o aumento de produtividade; a política fundiária manteve a estrutura agrária regional; e a política de exportação viabilizou o aumento das exportações e, conseqüentemente, proporcionou,

<sup>11</sup> O sr. Carlos Brandão é mineiro, enquanto o sr. José Haroldo Castro Vieira é baiano.

direta ou indiretamente, ganhos para os produtores de cacau. De acordo com a concepção de Boisier, houve, portanto, o controle da variável exógena.

Na análise da variável exógena, procurou-se demonstrar que a organização social da região cacauzeira era, em grande parte, resultado da disputa entre a elite cacauzeira, que retinha o poder econômico na Bahia, e a elite canavieira do recôncavo, que secularmente conservava o poder político no estado. Essa disputa fragilizou a sociedade cacauzeira não somente quando a elite canavieira impediu que o homem do cacau assumisse o poder político na Bahia, mas também quando buscou interferir direta e intensamente nas decisões sobre o cacau e, principalmente, quando aliou-se, em determinados momentos, aos outros segmentos que tinham interesse na cacauicultura (exportadores, industriais, consumidores), tornando ainda mais frágil a atuação do segmento produtor e o seu poder de barganha diante desses outros segmentos.

Embora não tenha havido a dinamização da base econômica da região sul da Bahia, muito em virtude da variável exógena, pôde-se verificar que no período de 1960 a 1969 houve importantes transformações, segundo a concepção de Boisier, na organização social da região cacauzeira. Neste sentido, a CEPLAC se consolidou como autoridade regional do sul da Bahia, tendo um quadro tecnocrático altamente competente e respeitável; os produtores de cacau passaram a se engajar num processo de desenvolvimento regional; e criou-se uma nítida e profícua interação entre a tecnocracia ceplaquiana e o segmento produtor (empresários) totalmente identificado com a região que nunca havia sido vista anteriormente. Essas transformações, contudo, foram interrompidas a partir de 1969, quando a CEPLAC passou a sofrer uma ingerência direta de grupos alheios aos reais interesses da cacauicultura, ou seja, a elite de Salvador, sendo esta representada politicamente pelo governo do estado da Bahia e pela Confederação Nacional da Agricultura (seção Bahia).

Esta incapacidade da região cacauzeira baiana em modificar a sua organização social, elemento este indispensável na visão de Boisier, impediu, em grande medida, que o processo de desenvolvimento regional pudesse ser realmente efetivado.

Um aspecto relevante no que tange a crise da região cacauzeira baiana foi a disseminação, a partir dos anos 80, da praga conhecida como Vassoura de Bruxa. De fato, a cultura do cacau, que já estava em crise pelos fatores acima mencionados, sofreu um colapso definitivo com a chegada desta praga, que gera deformações, provoca o nanismo e muitas outras perturbações no desenvolvimento das plantas. Neste sentido, a Vassoura de Bruxa contribuiu para a decadência final da economia cacauzeira do sul da Bahia.

## Referências

- AMIN, A & ROBINS, K. Regresso das Economias Regionais. In Benko, G. & Lipiet, A. (Orgs). **As regiões Ganhadoras**. Portugal: Celta Editora, 1994.
- ASMAR, S. **Sociologia da Microrregião Cacauzeira da Bahia**. Ilhéus-Ba: ITAGRAFE, 1983.
- \_\_\_\_\_. **Economia da Microrregião Cacauzeira**. Ilhéus-Ba: ITAGRAFE, 1985.
- ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DE ILHÉUS. **Relatório**. Ilhéus-Ba: ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DE ILHÉUS, 1926.
- BAIARDI, A. **Subordinação do Trabalho ao Capital na Lavoura Cacauzeira da Bahia**. São Paulo-Salvador: HUCITEC, 1984.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim**. Brasília: BACEN, 1984.
- BOISIER, S. Política Econômica, Organização e Desenvolvimento Regional. In Haddad, P.R. (Org.). **Economia Regional: Teoria e Método de Análise**. Fortaleza: BNB, 1989.
- \_\_\_\_\_. Em Busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: entre a caixa preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 13, p. 111-145, junho 1996.
- BRANDÃO, C. Entrevista realizada para a dissertação de mestrado, 2001.
- CEPLAC, **Boletins Técnicos (1960 – 1980)**, Ilhéus-Ba: CEPLAC.
- COSTA FILHO, J. **Conjuntura Cacauzeira do Sul da Bahia**. Salvador: BUREAL, 1992.
- DELGADO, G. da C. **Capital Financeiro e Agricultura no Brasil**. São Paulo: ÍCONE, 1985.

DIAS, G. M. Organizações Públicas e População no Nordeste. In: SINGER, P. **Capital e Trabalho no Campo**. São Paulo: HUCITEC, 1979.

FREITAS, A. F. G. **Os Donos dos Frutos de Ouro**. Salvador: UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, 1979.

GARCEZ, A., N. R. & FREITAS, F. G. **Diagnóstico Sócioeconômico da Região Cacauzeira da Bahia: História e Economia Social**. Rio de Janeiro: CARTA GRÁFICA, 1975.

GARCEZ, A. N. R. **CEPLAC de Corpo e Alma**. Ilhéus-Ba: CEPLAC, 1985.

\_\_\_\_\_. **Instituto de Cacau da Bahia: Meio Século de História**. Salvador: SECRETARIA DE AGRICULTURA DO ESTADO DA BAHIA, 1981.

HIRSCHMAN, A. O. Linkages in Economic Development. In: HIRSCHMAN, A. O. **Rival Views of Market Society and Other Recent Essays**. Cambridge, Massachusetts: HARVARD UNIVERSITY PRESS, p. 56-76, 1992.

KUHN, T. S. **The Structure of Scientific Revolutions**. Chicago: UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS, 1996.

MENEZES, J. A. S. **A Modernização do Agrobusiness Cacau**. Campinas, SP: FUNDAÇÃO CARGIL, 1993.

PIORE, M. J. & SABEL, C. F. **The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity**. New York: BASIC BOOKS, 1984.

SAUER, A. Estudos de Avaliação da Criação de Emprego e Fixação da Mão-de-Obra na Cacauicultura Brasileira Pelo PROCACAU. **Informe técnico/CEPLAC**. Ilhéus-Ba: CEPLAC, 1982.

SCOTT, A. J. **Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order**. New York: OXFORD UNIVERSITY PRESS, 1998.

SORJ, B. **Estado e Classes Sociais na Agricultura Brasileira**. Rio de Janeiro: GUANABARA, 1986.

SILVA, A. J. B. **Análise da Distribuição do Crédito Rural e dos Fatores que Afetam e Limitam seu Uso na Região Cacauzeira**. Viçosa-MG: UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 1979.

SILVA, H. C. Entrevista realizada para a dissertação de mestrado, 2001.

VIEIRA, J. H. C. Entrevista realizada para a dissertação de mestrado, 2001.

WILLUMSEN, M. J. & DUTT, A. K. Café, Cacau e Crescimento Econômico. **Revista de Economia Política**, vol 11, nº 3, p. 29-45, 1991.