

**TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE NO ESTADO DA BAHIA: UMA ANÁLISE DA REGIONALIZAÇÃO IMPLANTADA PELA ESTRUTURA GOVERNAMENTAL NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL**

**Nadir Blatt<sup>1</sup>**

Doutoranda em Planificação Territorial e Gestão Ambiental pela Universidade de Barcelona (UB)  
Analista Universitária na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)  
nadirblatt@gmail.com

**Patrícia Santos Cardoso Gondim<sup>2</sup>**

Doutoranda em Planificação Territorial e Gestão Ambiental pela Universidade de Barcelona (UB)  
Analista Universitária na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)  
paty.gondim@hotmail.com

**RESUMO**

Este trabalho resulta de uma pesquisa realizada no Programa de Doutorado em Geografia, Planificação Territorial e Gestão Ambiental da Universidade de Barcelona - Espanha. Tem como objetivo geral investigar os critérios que levaram o Governo do Estado da Bahia a definir no Planejamento Territorial, 27 Territórios de Identidade, neles inseridos os 417 municípios, utilizando-os como elementos constitutivos na formulação de políticas públicas e na perspectiva do desenvolvimento. Conceituados como “unidades de planejamento e constituídos a partir das especificidades dos arranjos sociais e locais de cada região, como instrumentos territoriais na implementação de políticas públicas de enfrentamento das desigualdades”. Objetiva ainda investigar os municípios do Território de Vitória da Conquista (TRVC), através de indicadores socioeconômicos denominados indicadores do desenvolvimento, evidenciando-se repercussões econômicas, sociais e geográficas. Do resultado, investigar se este justifica-se pelos investimentos e ações implementadas pelo governo através de políticas públicas, essenciais na promoção do desenvolvimento local e regional.

**Palavras - chave:** Desenvolvimento, Regionalização,. Territórios de identidade.

**ABSTRACT**

This work aims at investigating the criteria that led the state government of Bahia to define the Territorial Planning, 27 Territories Identity, entered the 417 municipalities in them, using them as constituent elements in the formulation of public policy and development perspective. Conceptualized as "planning units and made from the specific social arrangements and locations of each region, as territorial instruments in the implementation of public policies to face inequalities". It also aims to investigate the counties of the Territory of Vitória da Conquista (TRVC) through socioeconomic indicators called indicators development, evidencing economic impacts, social and geographical. The result, to investigate whether this is justified by the investments and actions implemented by the government through public policy, essential in the promotion of local and regional development.

**Keywords:** Development. Regionalization. Identity Territories.

## **RESUMEN**

Este estudio tiene como objetivo general investigar los criterios que llevaron al gobierno del estado de Bahía a reconocer en la Planificación Territorial 27 Territorios de Identidad, formados por 417 municipios, para formulación de políticas públicas y de desarrollo. Los Territorios de Identidad son considerados unidades de planificación que tienen las mismas características de los arreglos sociales y locales de cada región y son considerados también instrumentos territoriales en la implementación de políticas públicas para combatir las desigualdades. Su objetivo específico es investigar la realidad de los municipios del Territorio de Vitória da Conquista (TRVD), a través de los indicadores sociales y económicos: población, salud, educación, ingresos, PIB per cápita y pobreza, llamados indicadores de desarrollo. A partir de los resultados obtenidos con la investigación se hizo evidentes repercusiones económicas, sociales y geográficas en los municipios, debido a las inversiones y acciones implementadas por el gobierno y del monitoreo de las políticas públicas, esenciales para promover el desarrollo local y regional.

**Palabras clave:** Desarrollo, Regionalización, Territorios de Identidad.

## **Introdução**

Assim como no país, o Estado da Bahia e seus municípios ressentiram-se da ausência de políticas regionais nacionais e estaduais, resultando com o avanço das desigualdades regionais. As áreas ou regiões que apresentam melhores condições de atração locacional e que possuem atributos vantajosos de infraestrutura, recursos humanos, tecnologia e qualidade de vida são as mais desenvolvidas. As áreas excluídas da dinâmica de mercado tendem a permanecer à margem dos fluxos econômicos principais e apresentar menores níveis de renda e bem-estar. Por esta razão políticas de desenvolvimento regional surgiram em para diminuir os efeitos negativos, levando os Estados e Municípios a buscarem alternativas quanto às suas políticas, tornando-os menos desiguais e mais competitivos. Especificamente na Bahia houve a divisão do Estado em territórios de Identidade<sup>1</sup> onde, a conceituação de "território" originou-se no Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), tendo sido adotada pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) em 2007, inserindo-se os 417 municípios baianos em 27 territórios atualmente.

Pode-se observar, no nosso país, a presença de regiões de alta renda com potencial dinâmico, assim como de regiões estagnadas e com baixos níveis de renda. A questão regional, na atualidade, abrange todo o território nacional e demanda um olhar mais acurado sobre as realidades sub-regionais. As desigualdades regionais brasileiras constituem um enorme obstáculo ao desenvolvimento do país,

conspirando contra a construção de uma Federação solidária e progressista. Por um longo tempo, o país deixou de influir de forma planejada no desenvolvimento de suas regiões, resultando no aprofundamento de índices de desigualdades que causam transtornos sociais agudos e acirram movimentos regionais desfavoráveis ao desenvolvimento sustentável do país (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2010).

Os Territórios de Identidade<sup>1</sup> são considerados unidades de planejamento do Governo – integrando as políticas públicas e viabilizando na prática as condições e estruturas para que as ações sejam implementadas - e através da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), que é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento do Estado, esta se constitui como principal provedor de dados do Estado e atendendo demandas provenientes do Governo, dos municípios e da sociedade civil.

Os territórios de Identidade são conceituados no Decreto 12.354, de 25.08 no seu § 1º - Considera-se Território de Identidade o agrupamento identitário municipal formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial.

Assim, este trabalho tem como objetivo investigar os critérios que levaram o Governo do Estado da Bahia a definir no Planejamento Territorial, 27 Territórios de Identidade, neles inseridos os 417 municípios, utilizando-os como elementos constitutivos na formulação de políticas públicas e na perspectiva do desenvolvimento.

## **Metodologia**

Destaca-se que para a realização da pesquisa levou-se em conta o fator limitações na escolha do tema acerca da quantidade de material da recente regionalização, como fontes primárias por alguns autores e quase não existindo fontes secundárias para a pesquisa. Fatores externos foram considerados como a regionalização recente e suas oportunidades e valores acadêmicos e sociais, para que o mesmo pudesse vir a ser do interesse dos municípios envolvidos, dos grupos de gestores ou instituições participantes e para a sociedade em geral. Reforça-se o desenvolvimento dessa pesquisa com técnicas de análise de indicadores de dados junto a sites do Governo e do estado da Bahia, pesquisas e investigação sobre conceitos e concepções de vários autores acerca dos estudos sobre território, procurando responder se tais condições ou resultados, são resultantes da implementação de políticas públicas, sendo

---

<sup>1</sup> O Programa Territórios de Identidade foi instituído pelo Decreto 12.354, de 25.08.2010, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social dos Municípios do Estado da Bahia.

possível elevar ou viabilizar o desenvolvimento e competitividade regional, buscando o desenvolvimento regional dos municípios.

Desde 2001 no Estado da Bahia, destaca-se a atuação de atores sociais e agentes de financiamento, entidades públicas e privadas, organizações do terceiro setor, universidades e movimentos que trabalham com políticas públicas e que, vêm realizando parcerias com o Estado, na busca de perspectivas para atuação conjunta e melhor aplicação dos recursos em prol do desenvolvimento regional. Compreendendo que o debate recente sobre políticas públicas, desenvolvimento e território coloca imensos desafios analíticos, teóricos e políticos para o entendimento dos fenômenos e das estratégias adotadas de ordem pública e privadas, muitos estudos já mostraram que esses elementos incidem de maneira desigual sobre as regiões, os setores econômicos e os grupos sociais e indivíduos, acentuando deficiências e desigualdades já existentes e criando novos desequilíbrios. Por essa razão, a questão da escala espacial de análise dos dados dos municípios ganha destaque neste contexto.

### **Planejamento territorial no estado da Bahia: a divisão em Territórios de Identidade**

O Estado da Bahia está localizado na região Nordeste do Brasil, ocupando uma área de 567.295 km<sup>2</sup>. Limita-se a nordeste com o estado de Sergipe e Alagoas e ao norte com Pernambuco e Piauí, a oeste com Goiás e Tocantins e ao sul com Minas Gerais e Espírito Santo.

Em 1946 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estudos- IBGE propôs a divisão do Brasil em Zonas Fisiográficas, utilizando os critérios basicamente físicos do quadro natural. Em 1967 o IBGE introduziu o conceito de Microrregião Homogênea, dividindo a Bahia em vinte e seis microrregiões. Essa divisão partiu do conceito de centralidade, com base na Teoria das Localidades Centrais de Cristaller, onde teve como objetivo conhecer as localidades centrais do Brasil. No que se refere a Salvador, então capital da Bahia, o estudo constatou entre outros [...] “uma alta concentração das atividades econômicas e de população em Salvador, implicando, portanto no enfraquecimento relativo dos centros intermediários regionais.” (CAMPOS, 2000.p.117).

As regiões homogêneas, de acordo com o IBGE, portanto às áreas que integram, dentro dos próprios Estados, municípios com características físicas, sociais e econômicas de certa homogeneidade, porém salientando que sendo as regiões muito grandes acabam por incluir na mesma região realidades muito distintas. Outra importante regionalização adotada

pela Bahia, com a reforma administrativa, através da Lei nº 2321, de 1996, foi a divisão do estado em vinte e uma regiões administrativas. Segundo Campos, 2000:

[...] “um espaço contínuo definido em função da cobertura da atuação do governo sobre o território, tendo como uma sede urbana que concentraria as agências e órgãos de atendimento nas diversas áreas de atuação governamental (educação, saúde, fisco, trânsito, segurança pública... entre outros)”. (CAMPOS, 2000.p.119)

Essa divisão evidencia a atuação do Estado enquanto gestor do território, distribuindo os aparelhos estatais indispensáveis para a formação de novos pontos de influência, inseridos na rede maior que é o Estado. Ao longo das tentativas de planejamento governamental, como destaca CAMPOS (2000) a Bahia adota o caráter mais abrangente nos interesses quanto a divisão territorial, introduz dessa maneira os conceitos de Regiões Econômicas e Regiões de Influência Urbana, que segundo o autor privilegiaram as diferentes realidades econômicas estabelecidas pela dinâmica dos investimentos públicos, além da iniciativa privada, no território Estadual.

Uma das mais recentes formas de regionalização do Estado da Bahia, os Territórios de Identidade tem como ponto principal o desenvolvimento territorial voltada para o desenvolvimento rural, uma vez que, [...] “a partir dos anos 90 constatou-se uma crescente territorialização das questões ligadas à agricultura, englobando diferentes níveis, setores e escala” [...].(Silva, 2003.p.118-119). A divisão da Bahia em Territórios de Identidade foi implantada em 2007 pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI vinculada à Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia - SEPLAN.

Na análise de RAFFESTIN (1993), “construção do território revela relações marcadas pelo poder”. Assim, faz-se necessário enfatizar uma categoria essencial para a compreensão do território, que é o poder exercido por pessoas ou grupos sem o qual, não se define o território. Poder e território, apesar da autonomia de cada um, devem ser enfocados conjuntamente para a consolidação do conceito de território. Assim, o poder é relacional, pois está intrínseco em todas as relações sociais.

Milton Santos também faz importantes contribuições para a construção do conceito de território em várias de suas obras, de grande importância para a Geografia brasileira. SANTOS (2002) muito questiona a validade de se estudar o território, pois antes de tudo deve ter importância maior compreender a categoria território, uma vez que, para o autor, “é na base territorial que tudo acontece, mesmo as configurações e reconfigurações mundiais influenciando o espaço territorial”.

Segundo Andrade, 1995:

[...] A formação de um território dá às pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentido da territorialidade que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre elas. (ANDRADE, 1995.p.20).

Para o processo de territorialização da Bahia, cujo objetivo principal é minimizar as diferenças no cenário socioeconômico baiano, e com isso promover uma política de participação mais igualitária, faz-se necessário avaliar o termo território, pois este retorna aos meios acadêmicos como um assunto de grande interesse e de relevada importância para a ciência geográfica.

O território é conceituado como um espaço físico geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política, as instituições e, uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial. (SEPLAN, 2010).

Para Santos (2000), o conceito de território constitui-se, [...] “chão da população, isto é, sua identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi” (SANTOS, 2000.p.96).

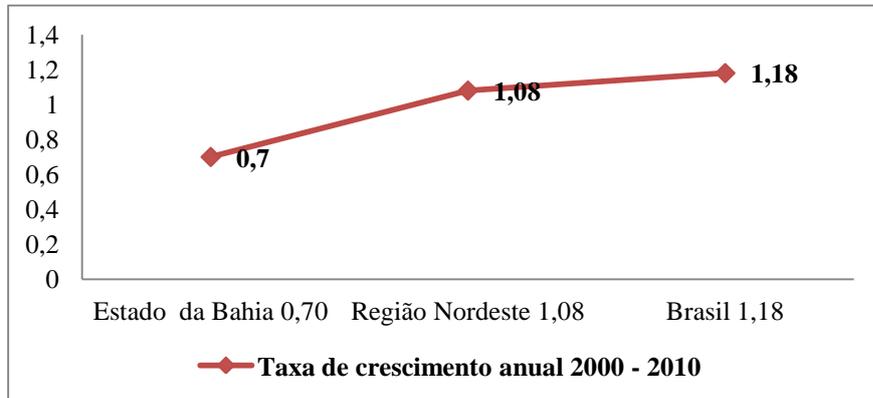
Percebe-se que, segundo o autor o termo território aparece como cenários onde os sentimentos de pertencimento e/ou identidade estão atrelados ao que as pessoas sentem em relação aos territórios em que vivem. O território aqui é, portanto, o cenário de produção e reprodução do trabalho, das manipulações culturais, materiais e espirituais. Associada ao território a expressão territorialidade, pode definir tanto como o que se encontra no território, estando sujeito à sua gestão, como ao mesmo tempo, o processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território, de integrar-se em um Estado.

### **Indicadores Socioeconômicos nos municípios do Território de Vitória da Conquista (TRVC)**

Objetivando ainda, através de indicadores socioeconômicos denominados indicadores do desenvolvimento, avaliar os municípios do Território de Vitória da Conquista (TRVC), evidenciando-se repercussões econômicas, sociais e geográficas. Com os resultados, analisar se estes justificam-se pelos investimentos e ações implementadas pelo governo através de políticas públicas, essenciais na promoção do desenvolvimento local e regional. Estes

indicadores servem como instrumentos aos gestores do Estado para informações na formulação de políticas públicas e ações comunitárias, bem como para subsidiar o acompanhamento e a avaliação destas.

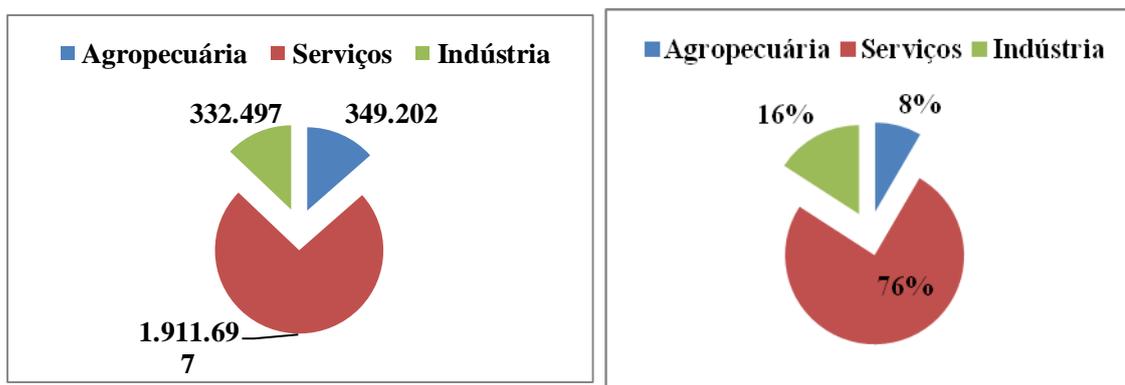
Figura 1 - Crescimento demográfico (%) Bahia, Nordeste e Brasil 2000-2010.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE Censos 2000-2010.

Quanto ao crescimento demográfico do estado e seus municípios no período de 2000 a 2010, segundo análise dos dados dos Censos do IBGE (Figura 1) os números das taxas de variação de crescimento no estado foram inferiores a região onde se insere e a variável do país. O que se pode justificar devido às mudanças ocorridas nas componentes demográficas como fecundidade, mortalidade e migração.

Figura 2 - Participação dos setores de atividade econômica (%) no PIB dos municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) - 2005 e 2010.



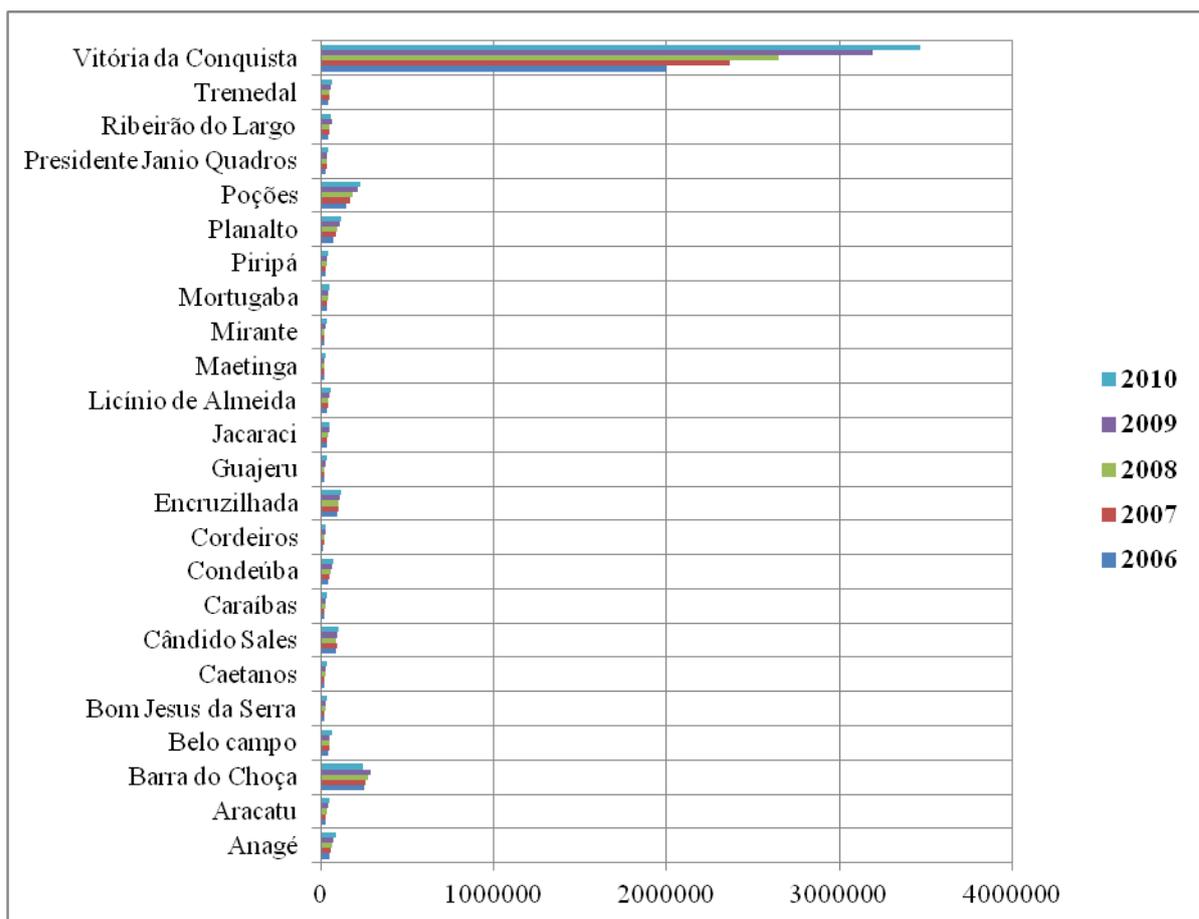
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/ Painel Finanças Valor adicionado Bruto na Agricultura, Indústria e Serviços do Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M)/MDS, 2013.

A participação do TRVC para composição do Produto Interno Bruto do estado não tem destaque, exceto o município de Vitória da Conquista, 5º no ranking do estado no setor de

serviços. Na maioria dos municípios a base é a agropecuária, onde destacam-se as lavouras de café - com destaque para o município de Barra do Choça - maior produtor territorial, seguido de Vitória da Conquista e Planalto - mandioca, banana, feijão, cana-de-açúcar, milho, tomate e algodão e a caprinocultura e bovinocultura. As culturas agrícolas não possibilitam uma produção agropecuária relevante pois são dependentes do período e distribuição de chuvas.

Quanto ao produto Interno bruto (PIB) dos municípios do TRVC analisados no recorte de 2006 a 2010, observa-se um crescimento gradativo, destacando-se os percentuais dos municípios de Vitória da Conquista, Barra do Choca, Planalto, Poções, Encruzilhada e Cândido Sales, com os percentuais mais significativos, observados na **Figura 3**.

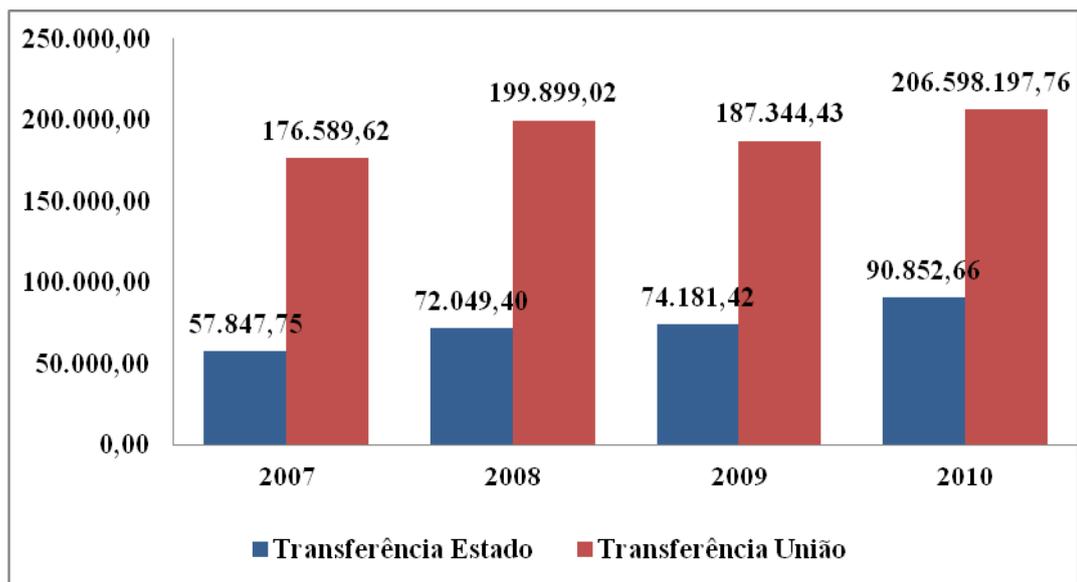
Figura 3 - Produto Interno Bruto total (R\$ 1.000) dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) - 2006 a 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/ Painel Finanças Produto Interno Bruto Municipal (PIB - M) MDS, 2013.

Na análise dos aspectos socioeconômicos, destaca-se a importância dos valores de arrecadação de tributos de ordem municipal como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS). Quanto às transferências constitucionais da União, aos municípios dos Territórios do estado da Bahia computam-se os repasses de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, conforme previsto na Constituição Federal no Artigo 159, I, b, transferidos da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos é feita de acordo com o número de habitantes, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

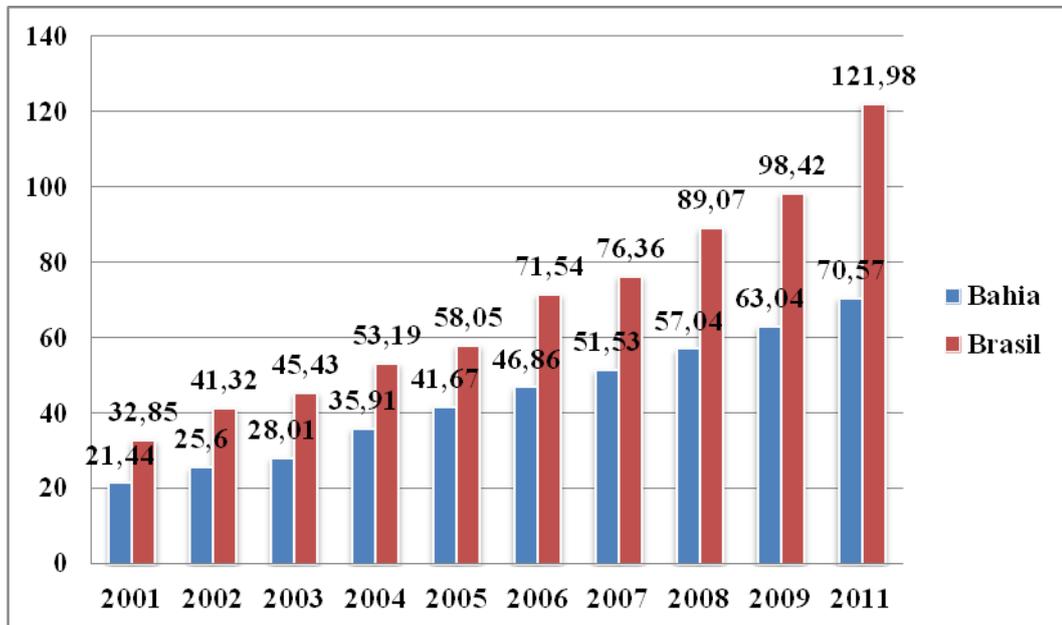
Figura 4 - Total de Transferências do Estado e União aos Municípios do TRVC 2007 – 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir das Estatísticas dos Municípios Baianos/SEI/STN/SEFAZ,2012.

Ressalta-se a importância e dependência dos recursos transferidos aos municípios do TRVC, especificamente valores relacionados a Programas federais de repasses a pessoas físicas, a exemplo do Programa Bolsa Família e dos Fundos aos municípios de toda a Federação.

Figura 5 - Evolução da Renda domiciliar *per capita* média dos 20% mais pobres da população (R\$) – Bahia 2001 a 2011.

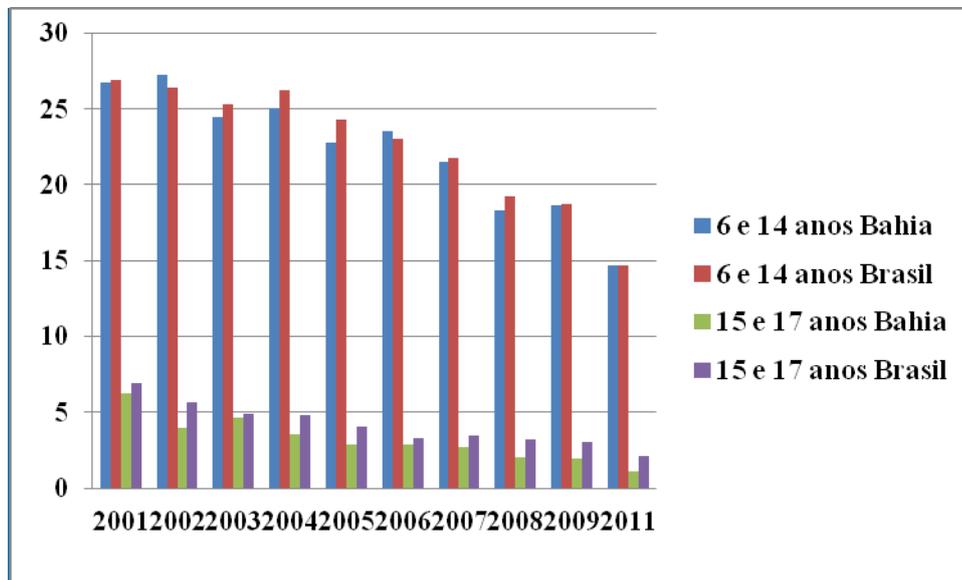


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/Mercado de Trabalho - Painel Situacional da População 20% mais Pobre/MDS, 2013.

Em 2001 a média de renda domiciliar *per capita* média das famílias mais pobres do estado da Bahia era de R\$ 21,44 evoluindo em 2011 para R\$ 70,57. No Brasil no mesmo ano a média era de R\$ 121,98. Salienta-se o grande número de famílias beneficiadas através de transferências de recursos de Programas federais a região Nordeste e seus estados, devido as condicionalidades exigidas para o recebimento, sendo uma delas a média *per capita*.

Outra condicionalidade é a exigência da frequência escolar e segundo, dados do Boletim SEI-Resultados da PNAD 2011 - Educação. p.2, 2013, isto incorre na alteração significativa de crianças sendo alfabéticas e implicando na diminuição dos índices de evasão escolar serem diminuídos, diminuindo-se a taxa de alfabetização para todas as idades. Destaque também no Boletim da SEI para a diminuição, gradativa, dos índices de pessoas jovens e adultas que estão sendo alfabetizadas através de programas estaduais.

Figura 6 - Taxa de analfabetismo da população 20% mais pobre com idade entre 6 e 14 anos e 15 e 17 anos – Bahia/Brasil 2006-2011.

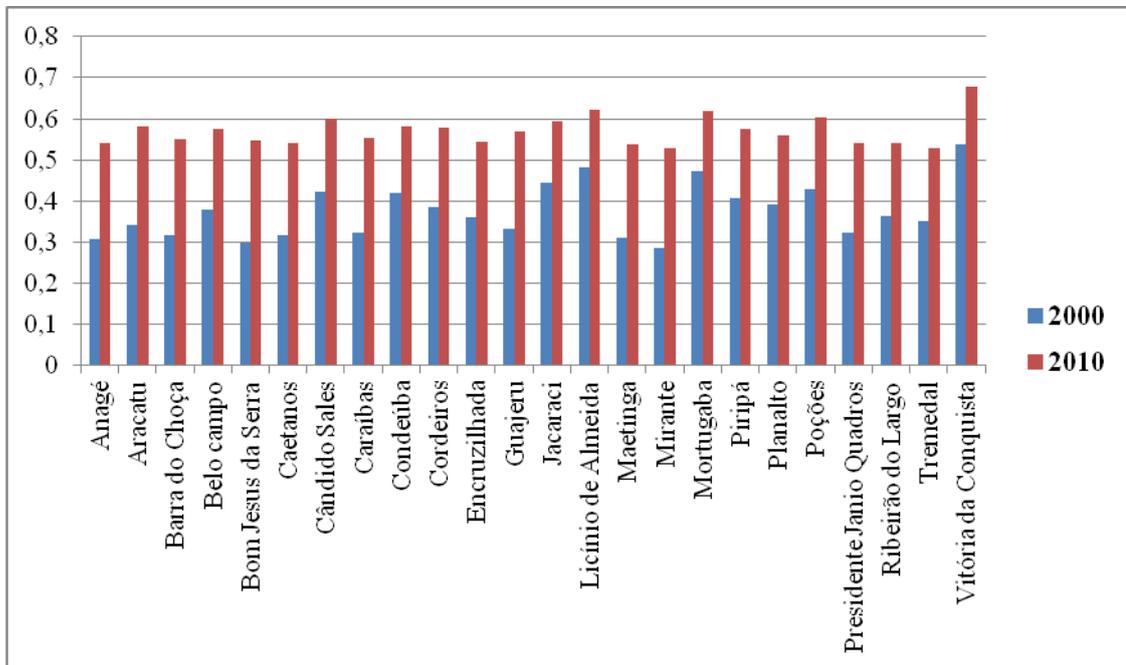


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/ Educação Painel situacional da população 20% mais pobre segundo faixa etária/MDS.

Já o IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios), calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é bastante utilizado como indicador para avaliar o desenvolvimento e auxiliar nas decisões de políticas públicas, é talvez o indicador mais demandado pela comunidade acadêmica que trabalha com informações municipais. A base de referência são os dados dos Censos Demográficos, de forma que sua atualização só pode ser feita de dez em dez anos. A metodologia para o cálculo do IDH-M inclui os componentes: renda, educação e longevidade. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O índice varia de zero até 1, sendo considerado muito alto de 0,800 a 1; alto de 0,700 a 0,799; médio de 0,600 a 0,699; baixo de 0,500 a 0,599 e muito baixo de 0,000 a 0,499.

O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades. A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano. (site Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013).

Figura 7 - IDH- M dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) e ranking baiano 2000 e 2010.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013 Ranking do IDH – Bahia Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD, 2000e 2010.

Observa-se na Figura acima referente a análise dos itens da composição do IDH-M do TRVC, em 2010 todos os índices se apresentaram com crescimento, impulsionado pelos itens renda e longevidade, porém ainda inferiores principalmente na área de educação. No item renda, os municípios classificaram-se como baixos, exceção para Vitória da Conquista com 0,681, ficando além da média do Estado da Bahia com 0,660. Na educação, 21 municípios continuaram apresentando índices muito baixos, exceto Licínio de Almeida, Mortugaba e Vitória da Conquista, que saem da classificação de muito baixo para baixo de 0,500 a 0,599. Na renda, os 24 municípios avançaram e saíram de muito baixo para nível baixo e Vitória da Conquista, que estava classificado em 2010 como médio com 0,633 continuou nesta classificação em 2010, mas apresentou índice de 0,681, acima do índice do Estado de 0,663. Quanto a longevidade todos os municípios saíram do patamar de médio e se classificaram como alto.(Atlas do desenvolvimento do Brasil, 2013).

**Políticas públicas: como estratégias promotoras do desenvolvimento**

Quando na implementação de uma política participam diferentes esferas de governo - federal, estadual, municipal - ou diferentes regiões de um mesmo estado ou país, ou ainda,

diferentes setores de atividade, a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo torna-se mais complexo. Quando a abrangência envolve apenas um nível local, deve ser considerada a diversidade de atores e a importância dos vínculos entre as diferentes organizações e agências públicas; quando a ação depende de um certo número de elos numa cadeia de implementação, então o grau necessário de cooperação entre as organizações ou atores envolvidos na cadeia deve ser elevado para o sucesso na realização.

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição européia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. (Souza, 2003.p.11-24).

Assim torna-se necessário discernir entre política pública que requer ações diversas para serem implementadas e o poder da decisão que dela provém, como a melhor alternativa que seja adequada ao que se propõe aos envolvidos. Deve levar em conta ainda a adequação entre os fins e os meios para sua implementação e envolver atividades políticas.

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Lynn (1980) define como “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”. Peters (1986) segue o autor anterior: “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”. Destaca-se que tais definições centram o foco no papel dos governos e os limites que cercam as decisões dos governos, não incluindo possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre as instâncias governamentais, outras instituições e grupos sociais (atores primários e secundários), que não se inserem nas esferas governamentais.

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas - economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas - partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. (Souza, 2003.p.11-24).

A formulação de políticas públicas constitui-se onde governos democráticos traduzem seus propósitos em plataformas eleitorais, em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças que após definidas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas que se implementadas ficam submetidas

a sistemas de acompanhamento e avaliação. A participação ou influência nas políticas públicas de outras instituições que participam do processo decisório pode refletir-se nas pressões dos grupos de interesse, nem sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, e nem sempre servem aos interesses de determinadas classes sociais.

Sobre políticas públicas devem ser destacados alguns fatores elementares para a efetivação e implementação: distinção entre o que se tenciona fazer e o que de fato o Governo faz; envolvimento de vários atores formais e informais, embora materializada pelo Governo; é abrangente e não se limita a leis e regras; possuem objetivos a serem alcançados embora tenham impactos no curto prazo; é uma política de longo prazo e envolve processos posteriores implicando em implementação, execução e avaliação e controle.

### **Atores sociais: partícipes do desenvolvimento**

Para identificação dos agentes ou atores envolvidos na implementação de políticas públicas pode-se considerar que o principal ator territorial de destaque é o Estado, compreendido nas esferas federal, estadual e municipal. Principal mas não único pela atuação, mas sim pela responsabilidade de implementação de programas sociais envolvendo os demais aqui destacados como atores sociais secundários, que são os atores privados e a sociedade civil.

O envolvimento entre estes três agentes fica cada vez mais evidente principalmente devido à ação de processos como a globalização, os avanços tecnológicos, a reestruturação produtiva e as mudanças culturais onde a presença de atores privados e sociedade civil destacam-se como agentes de transformação territorial. Torna-se então necessário levantar os pontos comuns entre as relações destes três agentes: Estado, atores privados e sociedade civil - para entendermos a participação de cada um deles e de que forma os mesmos atuam nas ações desenvolvidas, especificamente nos diferentes espaços.

As principais políticas públicas implementadas pelos sistemas políticos contemporâneos são decorrentes de uma complexa e contínua interação entre diversos atores, tanto dentro quanto fora do governo. Essa interação não ocorre em um vácuo organizacional. Ela possui características estruturais muito particulares, que criam limites e possibilidades para a atuação desses atores. (PRO-REG 2010).

Do modo como os principais sujeitos territoriais - Estado, agentes privados e sociedade civil atuam, o resultado das ações desenvolvidas por estas relações podem resultar

em processos territoriais que podem favorecer determinados territórios, haver competição entre as ações dos atores principais com os secundários ou ainda, não obterem resultados. Torna-se necessário também identificar de que forma cada um deles atua e se as ações são complementares e ainda, se a intensidades das suas ações impactam o território, o que se torna fundamental para alcançar os objetivos de qualquer ação de ordenação territorial.

Apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas. (Ministério do Desenvolvimento Agrário – Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2010).

Evidencia-se a participação de outros agentes no processo de implementação de políticas públicas, conjugando esforços e apoiando para minimizar as desigualdades onde o critério de divisão territorial tem sido utilizado e influenciado na destinação de recursos de programas nas mais diversas áreas. Destes esforços evidencia-se que a escala municipal é muito restrita para o planejamento, organização e desenvolvimento das ações visando à promoção do desenvolvimento, mas ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa, portanto, havendo a necessidade de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços e atores locais.

O território é produto dos atores sociais. A gestão democrática do território requer dos gestores uma visão distinta da política, uma compreensão de política onde se abre a possibilidade de participação de poder dos diversos atores sociais, onde o Estado não seria a única unidade de poder, mas somente uma das unidades), mesmo distintos entre si, de virem a ser forças complementares e com reais possibilidades de provocar alterações no território e na sociedade. Esses valores e resultados só poderão ser alcançados se o desenvolvimento não for pensado apenas como sinônimo do crescimento econômico desses territórios, nem como decorrente da ação somente do poder público.

Além disso, é preciso entender os processos de desenvolvimento como algo que envolve múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o futuro de um território como a criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em prol de ações de futuro, diagnosticando suas potencialidades e deficiências, bem como dos meios para perseguir um projeto próprio e condizente às suas necessidades.

## Considerações finais

Diante de pressões dos setores produtivos, os limitados investimentos governamentais tendem a ser priorizados em lugares e regiões já desenvolvidas, naturalmente mais atrativos do ponto de vista da rentabilidade dos investimentos, o que acaba criando o que denominamos de ciclo virtuoso da prosperidade econômica localizada. Por outro lado, as áreas social e economicamente deprimidas, com pouca atratividade para investimentos econômicos, não conseguem, somente pelos mecanismos de mercado, superar o ciclo vicioso da pobreza em que se encontram o que acentua as disparidades regionais. A ação do Estado, longe de agir corrigindo estas distorções e buscando o equilíbrio no desenvolvimento territorial, não tem conseguido ser eficiente neste sentido.

A mais importante constatação que deve ser feita é a de ressaltar que os desequilíbrios regionais brasileiros ainda são muito expressivos e cada vez mais associados, em diferentes escalas e intensidades, aos desequilíbrios sociais e ambientais e não mais somente aos desequilíbrios econômicos. Esses desequilíbrios afetam fortemente a dinâmica dos indicadores econômicos, sociais e ambientais do País como um todo, especialmente quando colocados no contexto internacional. (SILVA, 2000.p.50).

A inserção da sociedade nas novas territorialidades que vão se construindo ao longo do tempo, de acordo com a gestão e envolvimento de todos, reconhece novos conceitos de utilização de espaço conciliado às necessidades e implementação e aplicabilidade das políticas públicas. Conceber espaços onde os agentes gestores e favorecidos, partícipes e demais agentes financiadores obtenham resultados satisfatórios é a intenção quando da formulação de políticas públicas. Reconhecer que espaços estão sendo adequados, embora com discrepâncias regionais e procurando subtrair de tal situação a mais favorável dentro das suas deficiências, corresponde a realizar aquilo que se denomina desenvolvimento buscando minimizar desigualdades regionais.

Se avaliarmos a divisão regional implantada, não ficam claros os critérios utilizados, ou se houveram, mas efetivamente é inquestionável que a simples intenção tenha um propósito de melhorias às regiões embora com suas diversidades. O mesmo parâmetro pode ser colocado a nível nacional quando as regiões centrais do país foram as mais desenvolvidas e assim também os municípios do Estado da Bahia se destacam a depender de suas estruturas de favorecimento. Os períodos que determinadas regiões levarão para se desenvolverem podem não ser o mesmo daqueles mais desenvolvidos mas políticas públicas estão sendo direcionadas em prol dos municípios que apresentam menores índices de desenvolvimento

para que municípios favorecidos alavanquem os menos estruturados que se encontram no mesmo território. Assim, na perspectiva do desenvolvimento territorial, os municípios e regiões tornam-se cada vez mais, as fontes específicas de vantagens competitivas em que o desenvolvimento territorial não é universalizável nem transferível.

Quanto a dados que confirmem que o desenvolvimento regional tem diminuído com a implementação de programas nos territórios de Identidade no Estado da Bahia, salienta-se que segundo dados divulgados pela SEI, conforme os Índices de Desenvolvimento Social (IDS) dos territórios de Identidade, estes indicam que alguns municípios efetivamente vem elevando seus percentuais, porém sem que se possa afirmar que a causa seja efetivamente por conta de aporte de recursos de programas desenvolvidos naqueles municípios pelas diversas Secretarias do Estado, ou como resultado de transferência de recursos de repasse federal, a exemplo do Bolsa Família e outros programas desenvolvidos nos diversos municípios.

Se analisarmos a alocação de recursos na intenção de melhores condições sociais àquelas populações, estes tem repercutido no aumento dos índices de desenvolvimento social e econômico daqueles municípios, estaremos analisando favoravelmente a divisão, pois a mesma, embora não esteja sendo utilizada por diversas Secretarias estaduais como estratégia efetivamente, para chamamentos públicos e editais públicos àquelas regiões.

Uma pesquisa futura mais avançada sobre a temática desenvolvida deverá, necessariamente, buscar uma elaboração teórica e analítica mais refinada sobre os aspectos relacionados ao desenvolvimento territorial dos municípios, sendo este trabalho apenas uma pequena tentativa de fomentar a discussão sobre implementação de políticas públicas nos territórios, levando-se em conta que a divisão adotada é uma questão recente, porém onde os interesses políticos, ainda, muitas vezes se sobressaem aos interesses e necessidades específicas de cada região.

## **Referências**

ANDRADE, Manoel C. de. **Geografia, região e desenvolvimento: introdução aos estudos do “Amenagement du Territoire”**. São Paulo: Brasiliense, 1971.

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. **Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias: regionalismo, subsidiaridade e autonomia para uma nova idéia de Estado**. Blumenau, EDFURB, 2002.

BECKER, Bertha K.; Costa, Rogério H. da.; Silveira, Carmen B. (Orgs). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

DEMO, Pedro. **Pesquisa: Princípio científico e Educativo**, São Paulo: Cortez, 2000. 120 p. (Biblioteca da educação. Série 1. Escola; v. 14.

DI LAURO, Aluztane. et al. **Territórios de Identidade no Brasil: Uma Análise Teórica e Metodológica no Estado da Bahia**. 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.  
\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS - IBGE. Contagem populacional 2007. disponível (home Page) da Confederação Nacional dos Municípios – CNM, abr.2010.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Programa Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. Brasília: 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Brasília: 2005.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993. 269 p. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petrópolis: Vozes, 1986.

RÜCKERT, A. A Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **I Seminário Nacional sobre Múltiplas Territorialidades**, 2004, Canoas. Porto Alegre. Programa de Pós-Graduação em Geografia – UFRGS. Curso de Geografia, Ulbra, 2004.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, Milton. **Território e Sociedade: Entrevista com Milton Santos**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.

SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA, M. L. (org.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec; Annablumme, 2002.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA. Plano Plurianual 2004-2007: Bahia: desenvolvimento humano e competitividade. Salvador, 2003.

SOUZA, Marcelo L de. O território: sobre espaço e poder. Autonomia e Desenvolvimento. In CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L.(Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Índice Rural Territorial. In: Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Desenvolvimento territorial na Bahia**. Salvador: SEI, 2005. 1 cd-Rom.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Análise territorial da Bahia Rural**. Salvador, SEI, 2004. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>> Acesso em: 30 abr. 2010.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Anuário estatístico da Bahia**. Salvador, v. 25, p.627-652, 2012.