

O PAPEL DOS AGENTES PÚBLICOS E DA SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO ESTADO DA BAHIA: UMA ANÁLISE PRELIMINAR

The Public Agents and Civil Society Role in Territorial Development Politics Implementation in Bahia State: A Preliminary Analysis

El Papel de los Agentes Públicos y la Sociedad Civil en la Implementación de Políticas de Desarrollo Territorial en el Estado de Bahia: un Análisis Preliminar

Sérgio Silva Borges

Estudante de Graduação em Geografia,
Universidade Federal da Bahia.
e-mail: sergioborges25@live.com

Angelo Serpa

Professor associado,
Universidade Federal da Bahia
e-mail: angeloserpa@hotmail.com



Resumo

32

Um processo de regionalização institucional vem, a partir de 2007, definindo novos recortes espaciais (divisões regionais) para o Estado da Bahia, em substituição as Regiões Econômicas: os Territórios de Identidade, como unidades de planejamento para a execução das ações governamentais, com o intuito de impulsionar e programar políticas públicas de desenvolvimento territorial, buscando fazê-lo de maneira mais equânime e, assim, concretizar uma realidade mais justa no território baiano. A nova regionalização institucional tem como base a operacionalização de uma abordagem sócio-cultural, na qual as identidades regionais e o sentido de pertencimento dos agentes sociais passam a ser centrais no planejamento e na gestão territoriais. Apresentamos neste artigo os resultados de uma análise preliminar realizada sobre as políticas de desenvolvimento territorial, implementadas a partir de 2007 no Estado da Bahia. A questão central aqui é esclarecer o papel dos agentes públicos e da sociedade civil nessas novas experiências políticas. A pesquisa apresentada nesse artigo tem caráter exploratório. As técnicas de coleta de dados e informações utilizadas foram: pesquisa documental bibliográfica (livros, materiais disponibilizados na internet, leis, artigos de revistas, jornais e mapas, existentes sobre o tema); em um segundo momento, a pesquisa de campo com a elaboração de roteiro e realização de entrevistas semi estruturadas com técnicos e participantes dos colegiados territoriais. Acreditamos que os Territórios de Identidade como unidades de planejamento das políticas públicas do Estado em vias de consolidação, ainda têm um longo e difícil caminho a trilhar, até que ocorra, de fato, a descentralização de recursos e a participação da população na formulação e na implementação das políticas territoriais, como políticas de Estado. Esse é, a nosso ver, o principal desafio a ser enfrentado!

Palavras-chave: Regionalização Institucional; Território; Abordagem sócio-cultural; Região; Cultura.



Abstract

33

One process of institutional regionalization comes from 2007 defining new spatial sections (regional division) for Bahia State and replacing Economic Regions. The Identity Territories are planning units for governmental actions execution for to encourage and to program territorial development public politics in the more equanimous way to achieve one fairer reality in Bahia State territory. The new institutional regionalization is based on the operationalization of a social and cultural approach where the social actor's regional identities and sense of belonging become central in territorial planning and management. We present in this article the results of a preliminary analysis of the territorial development politics implemented from 2007 in Bahia State. The central question is to elucidate the role of public agents and civil society in these new politics experiences. This article presents an exploratory search. The used techniques of data and information collecting were: first the indirect documentation with documents and bibliography (books, journal and magazine articles, internet matters, laws and maps about the theme); in a second moment, the direct documentation with field research, elaboration of a guide for semi structured interviews with technicians and territorial collegiate participants. We believe the Identity Territories, as planning units of State public politics in consolidation process, has a long and difficult path to tread until a real decentralization of resources and population participation in territorial politics formulation and implementation as State politics. That is the main challenger to be faced, as we view.

Key-words: Institutional Regionalization; Territory; Social and Cultural Approach; Region; Culture.



Resumen

34

Un proceso de regionalización institucional viene, a partir del 2007, definiendo nuevas delimitaciones espaciales (divisiones regionales) para el Estado de Bahía, en sustitución de las Regiones Económicas: se trata de los Territorios de Identidad, como unidades de planificación para la ejecución de las acciones gubernamentales, enfocado para impulsar y programar políticas públicas de desarrollo territorial, buscando hacerlo de manera más ecuánime y, así, concretar una realidad más justa en el territorio bahiano. La nueva regionalización institucional tiene como base la puesta en práctica de un abordaje socio-cultural, en el cual las identidades regionales y el sentido de pertenencia de los agentes sociales pasan a ser centrales en la planificación y en la gestión del territorio. Presentamos en este artículo los resultados de un análisis preliminar realizado sobre las políticas de desarrollo territorial, implementadas a partir del 2007 en el Estado de Bahía. La cuestión central aquí es esclarecer el papel de los agentes públicos y de la sociedad civil en esas nuevas experiencias políticas. La investigación presentada en este artículo tiene un carácter exploratorio. Las técnicas de recolección de datos y las informaciones utilizadas fueron: búsqueda documental bibliográfica (libros, materiales disponibles en internet, leyes, artículos de revistas, periódicos y mapas, existentes sobre el tema); seguidamente, la investigación de campo con la elaboración de un esquema y la realización de entrevistas semi estructuradas con técnicos y participantes de los colegiados territoriales. Creemos que los Territorios de Identidad como unidades de planificación de las políticas públicas de un Estado en vías de consolidación todavía tienen un largo y difícil camino por recorrer, hasta que ocurra, efectivamente, la descentralización de recursos y la participación de la población en la formulación e implementación de las políticas territoriales, como políticas de Estado. Ese es, según nuestra perspectiva, el principal desafío por enfrentar.

Palabras-clave: Regionalización Institucional; Territorio; Abordaje socio-cultural; Región; Cultura.



1. Introdução

A nova regionalização institucional implementada pelo governo do Estado da Bahia, a partir do ano de 2007, baseia-se em uma nova divisão regional para o espaço baiano, sustentada na ideia de “territórios de identidade”, em substituição às antigas regiões econômicas (Figura 1).

O processo de regionalização institucional colocado em prática pelo governo do Estado da Bahia tem como base a operacionalização de uma abordagem sócio-cultural, na qual as identidades regionais e o sentido de pertencimento dos agentes sociais são colocados em destaque no planejamento territorial, isto é, na formulação e na implementação de políticas de desenvolvimento territorial do Estado. A nova regionalização institucional tem com unidades de planejamento os Territórios de Identidade (Figura 2). Ocorre um deslocamento de uma abordagem estritamente econômica

para outra, que considera as dimensões sócio-culturais. A metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento da população, convidada a opinar através de suas representações (<http://www.seplan.ba.gov.br/cappa.php>).

Com a regionalização do Estado em “Territórios de Identidade”, observa-se uma mudança no direcionamento das políticas públicas na Bahia. Estas passam então a ser norteadas pelos vinte e seis Territórios de Identidade, ocorrendo, assim, a institucionalização destes recortes espaciais como unidades de planejamento para a execução das ações governamentais. Os Territórios de Identidade passam a balizar também as políticas culturais desenvolvidas pela Secretaria de Cultura do Estado (SECULT), influenciando a distribuição dos recursos de fomento à cultura, visando a uma desconcentração dos investimentos públicos do Território Metropolitano de Salvador em direção ao interior do Estado (SERPA et al, 2011).



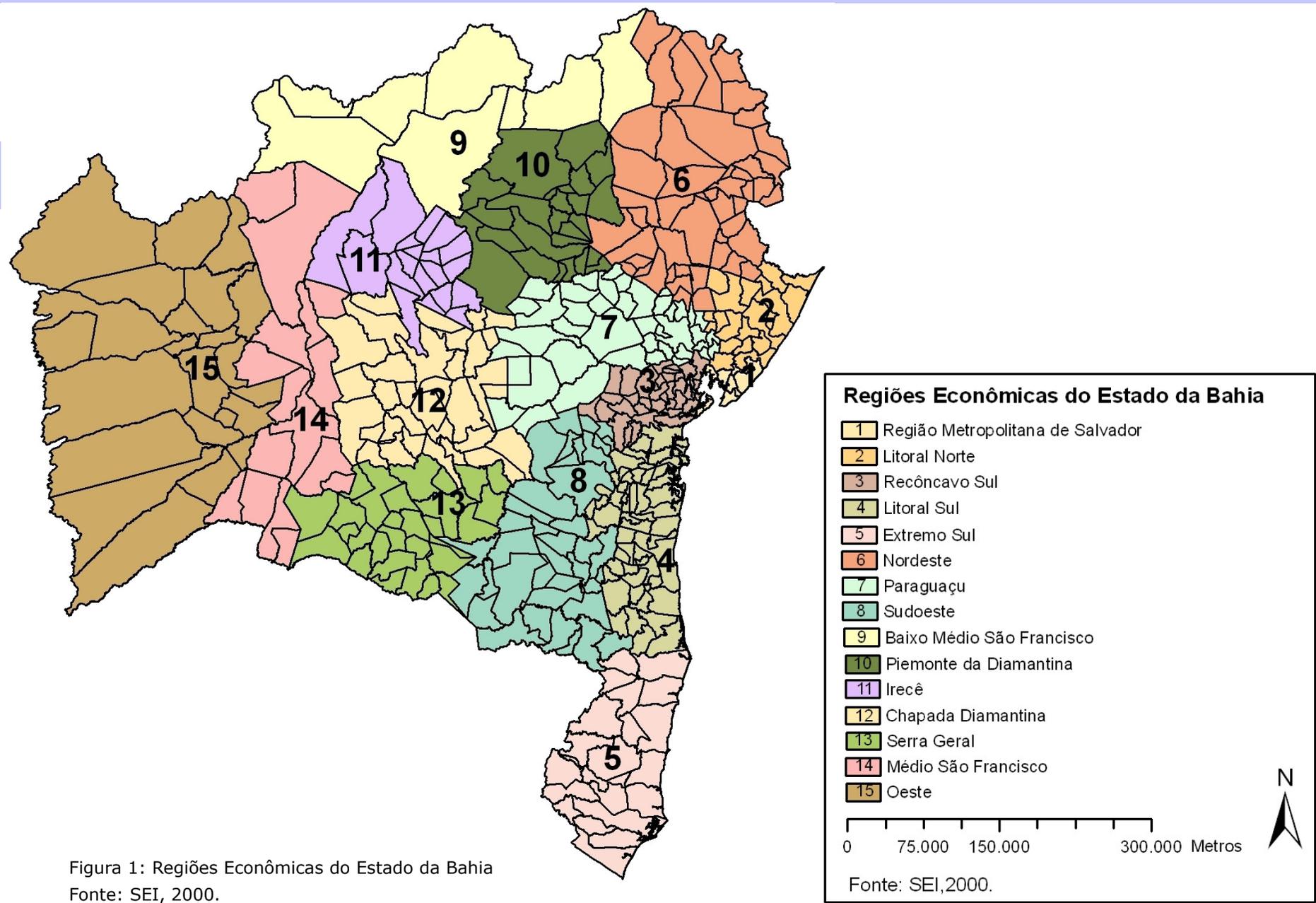


Figura 1: Regiões Econômicas do Estado da Bahia
Fonte: SEI, 2000.



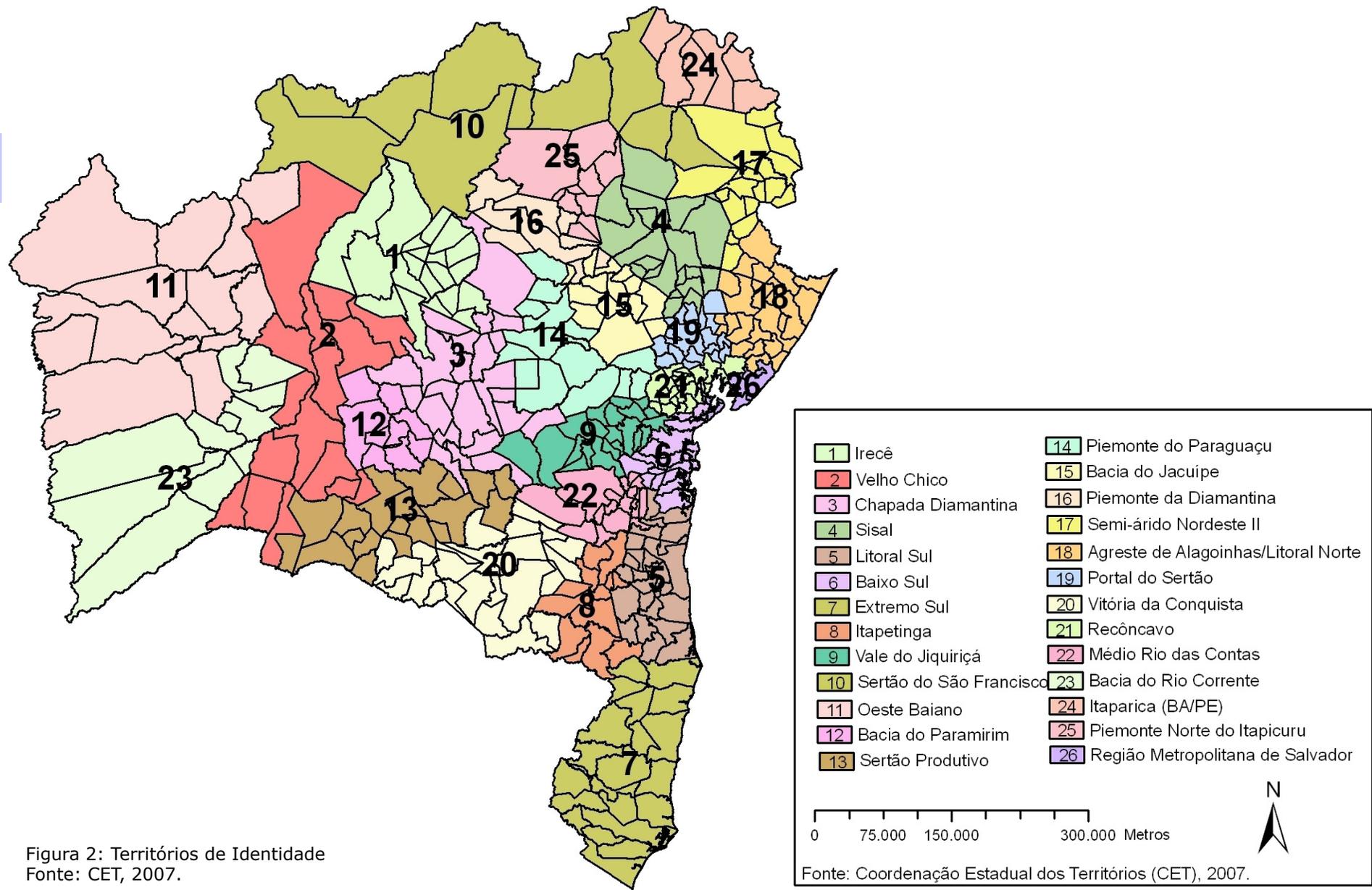


Figura 2: Territórios de Identidade
Fonte: CET, 2007.

Fonte: Coordenação Estadual dos Territórios (CET), 2007.



e se considerava “o jogo das forças econômicas o único determinante das repartições”. As desigualdades espaciais do desenvolvimento econômico transformaram o processo de regionalização num instrumento de ação, e, assim, a abordagem regional segue/seguiu uma ideologia desenvolvimentista, eminentemente economicista. No entanto, Frémont não descarta o papel do elemento econômico como fundamental para compreensão das estruturas regionais.

Para o autor supracitado a região seria um espaço vivido, que integraria espaços sociais e lugares vividos, e, assim, deveria se pensar numa regionalização que levasse em consideração a dimensão simbólica, a percepção e a representação dos habitantes na definição dos limites de uma região. Vista assim, a região seria um “conjunto com estruturas próprias”, distinguindo-se uma região das outras por estas representações “específicas”, consolidadas na percepção dos habitantes e dos es-

tranhos a ela (SERPA, 2008, p. 20).

Ao diferenciar o termo região do termo território, Almeida (2007, p. 349) a conceitua do seguinte modo:

“Região” é a porção da superfície que, por qualquer critério, seja natural, econômico, político etc., adquire singularidade, característica própria, tem criada alguma identidade que a diferencie das demais, segundo tal ou tais critérios.

Já Santos (2007) vai conceber o território como:

[...] o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência. [...] O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de per-



tencer àquilo que nos pertence (SANTOS, 2007, p. 13-14).

39

O conceito de território trabalhado pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) aproxima-se em muito das ideias expostas anteriormente:

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 e 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 um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial (www.seplan.ba.gov.br/mapa.php).

No entanto, é importante se pensar na validade desse conceito institucional e em sua operacionalização no planejamento estatal. Ou seja, o “Território” pode ser transformado numa ideologia, em um mascaramento da realidade social que permite a legitimação da ex-

ploração e da dominação (CHAUÍ, 2008).

A pesquisa apresentada nesse artigo tem caráter exploratório. As técnicas de coleta de dados e informações utilizadas foram: a documentação indireta - pesquisa documental e pesquisa bibliográfica (em livros, artigos de periódicos e materiais disponibilizados na internet, leis, artigos de revistas, jornais e mapas, existentes sobre o tema); em um segundo momento, a documentação direta - pesquisa de campo, elaboração de roteiro e realização de entrevistas com técnicos e participantes dos colegiados territoriais¹. O método

¹ Inicialmente, entrevistamos Benito Juncal, chefe de gabinete da Secretaria de Planejamento do Estado - SEPLAN, e Ângela Andrade, até então superintendente da Secretaria de Cultura estadual - SECULT, a fim de obter as informações gerais e preliminares sobre o processo. Estas entrevistas foram realizadas coletivamente, contando com a participação de Henrique Araújo e Julia Monteiro, ambos bolsistas de iniciação científica do mesmo projeto/grupo, além do professor Angelo Serpa, orientador e coordenador dos trabalhos. Em seguida, no âmbito das atividades desta pesquisa entrevistamos Ivan Fontes, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), contando com a participação, na entrevista, de Guilherme Cerqueira, consultor do MDA, respondendo a algumas questões. Realizamos também uma entrevista com Ubiramar Bispo (Mazinho), Coordenador Estadual dos Territórios (CET) e Coordenador Nacional dos Territórios (CNT). Em seguida, foram realizadas entrevistas junto aos agentes sociais ligados aos Colegiados Territoriais, principalmente do Território Metropolitano de Salvador (TMS), como Élcio Nunes, articulador territorial do Colegiado do TMS, Maisa Flores, da Coordenação de Articulação Social da SERIN - Secretaria de Relações Institucionais, representante do poder público no Colegiado



de procedimento utilizado é hermenêutico – a partir de princípios ou normas de interpretação hermenêutica objetiva, que nos permitiu uma interpretação preliminar dos resultados obtidos sobre o objeto estudado. Como aponta Richardson (1999, apud DUCHROW, 2004, p. 21), o objetivo de uma pesquisa qualitativa é produzir uma descrição coerente e iluminadora de uma situação, baseada no estudo consciente e detalhado dessa situação. Para tanto, é fundamental uma aproximação questionadora do testemunho dos informantes.

Parte-se aqui do pressuposto de que os discursos sobre a região e a regionalização institucional, assim como o discurso regionalista,

do Território Metropolitano e membro do Núcleo Técnico, e Josué Santos, articulador do Colegiado do Território do Recôncavo. Também foi realizada, nesta etapa, entrevista com Dário Nunes, articulador do Colegiado do Território do Sertão do São Francisco. Dando continuidade às entrevistas, focamos também os membros/representantes da sociedade civil e do poder público no Colegiado do TMS. Foram eles: Jorge Eumawilyê Santos, representante do Movimento Negro; José Souza, representante das Associações de Moradores; Bárbara Reis, representante do segmento LGBT e do Fórum LGBT; Maria José, representante da Vereadora Marta Rodrigues (poder público); e Ronaldo Rodrigues, representante do Sindicato dos Químicos e Petroleiros do Estado da Bahia (segmento dos trabalhadores urbanos). Todos os entrevistados autorizaram a utilização de seus depoimentos e a manutenção de suas identidades neste artigo.

analisados a seguir, possuem caráter performativo, isto é, sua efetivação articula um conjunto de signos e representações, que visa a legitimar a região enquanto construção simbólica e política, através da consolidação de uma “consciência regional” (SERPA, 2008, p. 18-19). A questão da participação das representações regionais nos processos decisórios é algo central para a efetivação de processos assim, como passamos a analisar na primeira seção deste artigo.

2. Participação social nos processos decisórios: os colegiados territoriais, com foco no colegiado do Território Metropolitano de Salvador

A questão da participação social, com a inclusão da sociedade civil nos processos decisórios, também está presente no discurso do governo do Estado da Bahia, a partir da realização de conferências, especialmente de cultura, a institucionalização de conselhos, orça-



mentos participativos e colegiados territoriais representativos, como uma das principais estratégias para a implementação das políticas de desenvolvimento territorial e cultural.

A política dos territórios como unidades de planejamento busca criar uma estrutura de representações, com o fortalecimento e a organização de instituições representativas e de articulação. Todos os 26 Territórios de Identidade consolidaram ou vêm constituindo uma instância representativa para os Territórios – os colegiados territoriais (CODETER)². Josué Santos, articulador do colegiado do Recôncavo, diz que o colegiado “é a representatividade do poder público e da sociedade civil ali naquele Território [...] eles comungam entre si as discussões, tanto das políticas públicas, quanto da questão ambiental e social”. Esses colegia-

² Os colegiados territoriais de desenvolvimento sustentável são os agrupamentos que representam o Território de Identidade. São compostos por representações de entidades da sociedade civil e dos poderes públicos presentes em cada um dos Territórios. O CODETER é a cooperação dos diversos segmentos sociais e dos poderes públicos para pensar, articular e monitorar as políticas públicas, com vistas ao desenvolvimento sustentável (BAHIA, 2011).

dos têm uma formação e um funcionamento autônomo e são diferentes entre si. Alguns são compostos por um 1/3 do poder público e 2/3 da sociedade civil, alguns são paritários; alguns se institucionalizaram com CNPJ, outros não são institucionalizados:

A nova regionalização institucional foi pensada como uma instância aglutinadora e articuladora de políticas estaduais, tomando-se os territórios de identidade como unidades de planejamento e controle social das ações de governo, o que implicará no relacionamento constante e permanente entre os colegiados territoriais constituídos (ou a constituir), na execução de programas, planos e projetos (SERPA, 2008, p. 22).

Dentro da política dos Territórios de Identidade, do governo estadual, o Colegiado Territorial significa um espaço de grande importância para o estabelecimento de um diálogo entre os movimentos sociais, a iniciativa privada e o governo. É algo estratégico para a política institucional do Estado, iniciada em 2007, pois significa a oportunidade que a so-



cidade civil organizada tem de pensar, discutir e propor políticas públicas para os municípios baianos, assim como para todo o Estado:

Porque você consegue conversar de uma única vez com aqueles municípios que o colegiado representa [...] É uma oportunidade estratégica que temos para estar conversando, tanto com essas comunidades, quanto com os órgãos governamentais e com a iniciativa privada (Jorge Santos, representante do Movimento Negro no Colegiado do Território Metropolitano de Salvador).

Porém, grande parte da sociedade civil ainda desconhece a política territorial do Estado, ou não reconhece inteiramente sua importância:

Há uma carência entre os cidadãos de entendimento sobre a importância dos Territórios (Jorge Santos, representante do Movimento Negro no Colegiado do Território Metropolitano de Salvador). O Território pra mim é uma coisa nova, como para todos os outros (José de Souza, representante das Associações de Moradores no Colegiado do Território Metropolitano de Salvador).

Por outro lado, o Colegiado Territorial, como instância representativa dos Territórios de Identidade, é definido, por alguns de nossos entrevistados, como um instrumento de extrema importância para a construção da política territorial do Estado da Bahia:

É um modelo novo e exclusivo. O que deixa a gente mais feliz é que neste momento podemos estar construindo essa política. Hoje é uma política de baixo pra cima, então nós brigamos para estar participando (José de Souza, representante das Associações de Moradores no Colegiado do Território Metropolitano de Salvador).

Para Ronaldo Rodrigues, representante do Sindicato dos Químicos e Petroleiros no Colegiado do Território Metropolitano de Salvador, a função dos representantes da sociedade civil no colegiado é, “por exemplo, levar todos os pleitos e discussões do movimento sindical para dentro do Colegiado, independente das questões sindicais, eu também posso levar de outras organizações”.



No Colegiado do Território Metropolitano de Salvador a sociedade civil é representada por uma miríade de segmentos, desde trabalhadores urbanos e rurais aos movimentos negro, de mulheres, de luta pela terra, LGBT e ambientalista. Associações de moradores, terreiros de candomblé, segmentos religiosos, pescadores e marisqueiras, entre outros, completam a composição do colegiado. Há também um núcleo técnico e representantes do executivo municipal (prefeituras de Itaparica, Candeias, Camaçari, Simões Filho, Madre de Deus, Vera Cruz, Lauro de Freitas, Dias d'Ávila, Salinas de Margarida e Salvador) e dois representantes das câmaras municipais dos municípios que compõem o território.

Ao tratar da função do Colegiado do Território Metropolitano de Salvador no âmbito da política institucional desenvolvida pelo governo do Estado, Maria José, representante da Vereadora Marta Rodrigues no Colegiado, chama atenção para sua relevância, ao colocar

que "ele faz o elo entre o governo e a base. Se ainda não está implementando, aí é uma dificuldade que a gente vai vencendo no debate, é a luta de todo tempo". Quando questionado sobre o entendimento que fazia do Colegiado do Território Metropolitano de Salvador nessa política territorial do Estado, Ronaldo Rodrigues diz que "o colegiado é o melhor local que a sociedade civil tem para pleitear ações do Estado, dentro de seu Território".

O Colegiado do Território Metropolitano de Salvador (TMS) exerce, entre outros papéis, o de "mediador" dos projetos de políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal:

Então, o que o Território faz? Media os projetos do governo federal para o estadual e do governo estadual para as localidades. É como se fosse afunilando os projetos (Maria José, representante da Vereadora Marta Rodrigues no Colegiado do Território Metropolitano de Salvador).

Os representantes com mandato bus-



cam, no colegiado, segundo Maria José, “fiscalizar e tentar programar os projetos sociais, projetos dos governos federal e estadual, nas localidades, acompanhando as comunidades”. O Colegiado do Território Metropolitano de Salvador discute as demandas e propostas de políticas públicas, realizando encontros com os segmentos representativos do território, os assim chamados “diálogos territoriais”, além de promover atividades de formação, palestras e balanços sobre o caminhar das ações do Colegiado e da política territorial:

O diálogo territorial é o encontro de todos os segmentos do Território num espaço. [...] nós fazemos também uma formação, a gente tem palestras, workshops, tem apresentação dos resultados, é o momento de dar também um feedback (Maria José, representante da Vereadora Marta Rodrigues no Colegiado do Território Metropolitano de Salvador).

O Território Metropolitano de Salvador vem articulando as ações do poder público com as

ações da sociedade civil, fazendo com que o Estado estabeleça um diálogo com as organizações do colegiado. Um exemplo disso é o envolvimento da sociedade na construção do PPA 2012-2015, com a realização das pré-plenárias nos municípios de Camaçari, Candeias, Vera Cruz e Salinas da Margarida:

Temos feito pré-plenárias em Camaçari, iniciamos uma em Candeias e concluímos em Madre de Deus, que, por sinal, deu uma boa quantidade de pessoas, e a discussão foi muito boa. Fizemos em Vera Cruz e estamos indo para Salinas, então isso tem gerado um manancial muito grande de demandas da sociedade, que agora encontra um lugar para se colocar (Ronaldo Rodrigues, representante do Sindicato dos Químicos e Petroleiros do Estado da Bahia no colegiado do TMS).

Segundo Bárbara Reis (representante do movimento LGBT no colegiado do território metropolitano), houve mudanças na metodologia de construção do PPA de 2012-2015, diferindo do processo realizado no PPA 2008-2011: “No primeiro plano foi a sociedade toda. Agora, a



sociedade que não está ligada ao colegiado terá consulta pela internet, porque terá o PPA NET”.

O Colegiado do Território Metropolitano de Salvador reúne uma gama de entidades representativas de movimentos sociais de distintos segmentos e são essas entidades que vêm discutindo, no Colegiado do TMS, e de acordo com nossos entrevistados, coletivamente e de forma convergente, as políticas para o Território:

Algumas demandas acabam confluindo na busca de resultados palpáveis, não existem problemas, não existem disputas, é mais um processo de construção mesmo, é muito legal, um processo mesmo da cidadanização (sic) aplicado desde o diálogo até o momento de construção dos planos, das propostas dos documentos (Jorge Santos, representante do Movimento Negro no Colegiado do Território Metropolitano de Salvador).

Os debates travados no Colegiado do TMS são, em parte, realizados a partir de proposições e de pleitos colocados pelos representantes das entidades que compõem o

Território. Essas demandas ou questões do Território são discutidas coletivamente entre os membros do Colegiado:

São demandas gerais, até porque todas as questões do Território são questões do Território, então eu não posso pensar só na questão sindical. Então, como membro sindical, eu posso estar pensando outras coisas, é no coletivo, então, que a sociedade civil vai discutir essas questões (Ronaldo Rodrigues, representante do Sindicato dos Químicos e Petroleiros do Estado da Bahia no colegiado do TMS).

Esses debates realizados no Colegiado do Território Metropolitano de Salvador, assim como as oficinas e encontros de formação nos municípios, vêm promovendo mudanças na vida da população do Território. Sobre isso, José de Souza, representante das Associações de Moradores no TMS, reitera:

Sim. Eu não tenho dúvida, até porque é uma troca de experiências. Nos primeiros dias que a gente sentava parecia que era uma guerra entre nós. Então, a partir das capacitações, dos entendimen-



*tos, por mais que a gente ainda não esteja pauta-
do por outras instâncias, a própria experiência das
entidades já tem servido para melhorar o dia a dia
de cada comunidade.*

Através da iniciativa do Colegiado do TMS, com a criação do CONPOP (Conselho de Comunicação das Políticas Públicas), houve a incorporação da proposta em nível estadual, no sentido de fazer todos os Colegiados Territoriais dialogarem em um único momento, isto com a finalidade de ajudar no funcionamento e na operacionalização do Colegiado como um todo:

Foi aprovada também na conferência de Lauro de Freitas a indicação de criação de um CONPOP a nível estadual. O CONPOP "empurra", fazendo valer de forma muito mais autônoma as demandas, os resultados das demandas das comunidades (Jorge Santos, representante do Movimento Negro no Colegiado do Território Metropolitano de Salvador).

Torna-se necessário aqui, como alerta Serpa (2011), pensar e refletir sobre a legiti-

midade das representações da sociedade civil e do Estado nos diferentes fóruns de participação, na institucionalização de entidades como os colegiados territoriais e em seu papel na formulação e na implementação/gestão das políticas públicas (p. 41). Um ponto importante a ser levado em consideração diz respeito ainda à legitimidade dos colegiados territoriais, quanto a seu processo de formação e funcionamento, assim como a efetiva participação dos membros representantes dos segmentos da sociedade. No caso do colegiado do Território Metropolitano de Salvador, quando tentamos acompanhar algumas das reuniões, como observadores, ou elas não aconteceram, ou, quando ocorreram, constatamos uma reduzida participação, ou melhor, uma presença pequena e irregular (ou até mesmo ausência) dos segmentos representados. Passamos a tratar disso na próxima seção.

3. Políticas territoriais e representação



política

47

Acreditamos e defendemos, como Chauí (2009), uma prática de representação política autêntica, isto é, uma participação popular política e democrática, capaz de produzir as próprias leis, as normas, as regras e os regulamentos que dirijam a vida sociopolítica (p. 53):

[...] a democracia exige a ampliação da representação pela participação e pela descoberta de outros procedimentos que garantam a participação como ato político efetivo que aumenta à medida que há a criação de um novo direito (CHAUÍ, 2009, p. 53).

Atualmente, a política territorial vem avançando no processo de esclarecer a população sobre a política participativa do governo do Estado e, cada vez mais, vem envolvendo e convencendo a sociedade a participar. Para Ronaldo Rodrigues, a política territorial participativa não é algo que faz parte inteiramente

da cultura das pessoas. Segundo ele, com o passar do tempo, a tendência é que a sociedade esteja mais aberta a colaborar:

Achamos que daqui a alguns anos, quando isso se tornar uma cultura, as pessoas estarão muito mais abertas, para colocar mais pleitos, mais demandas mesmo, para que o governo possa ter condições de fazer mais, e provavelmente cobrará muito mais (Ronaldo Rodrigues, representante do Sindicato dos Químicos e Petroleiros do Estado da Bahia no colegiado do TMS).

O Colegiado do Território Metropolitano de Salvador vem desenvolvendo um trabalho de informar e conscientizar a população acerca da relevância da política territorial, no sentido de despertar o interesse de participação nas ações da política estadual:

Então, nós optamos por desenvolver os projetos do governo federal, do governo estadual, e trabalhar também um pouco essa conscientização que é uma das questões do Território, a participação do cidadão e todos os seus sujeitos nas ações do governo (Maria José, representante da Vereadora



Marta Rodrigues no Colegiado do TMS).

Ao falarmos em participação popular na construção de políticas públicas, isso deve significar dar voz e visibilidade aos agentes sociais e desconstruir a hierarquia das diferenças através do diálogo. Para tanto, é necessária uma mudança de nossa cultura política – uma cultura política nova. Maisa Flores, Coordenadora de Articulação Social da SERIN – Secretaria de Relações Institucionais, nos chama atenção que quando o governo do Estado assume os Territórios de Identidade como unidades de planejamento, em 2007, no Território Metropolitano de Salvador (TMS) ainda não existia uma articulação de colegiado territorial. Segundo ela, a explicação estava no fato desse movimento ter surgido no campo, e no Território Metropolitano, com suas características urbanas, a articulação não “fluía”:

Quando o governo começou, o 26º território estava ali, tinha o nome, mas em termos de articula-

ção o colegiado ainda não existia. Ai explicávamos, “não, porque esse movimento vem do campo, do agricultor familiar, e no metropolitano, com suas características urbano-industrial, de serviços e comércio, a articulação não fluiu” (Maisa Flores, SERIN).

Ainda nessa perspectiva, Élcio Nunes, articulador do Colegiado Território Metropolitano de Salvador, coloca que o TMS não participou das discussões iniciadas em 2007, pelo governo do Estado, sobre os Territórios de Identidade, uma vez que, a política “teve origem no rural e a região metropolitana era considerada não-rural”. Segundo Dário Nunes, articulador do colegiado do Território de Identidade do Sertão do São Francisco, “em alguns territórios, havia uma mobilização da sociedade regional que facilitou a consolidação das instâncias colegiadas e sua articulação em rede”. A rede, à qual Dário se refere, é a Coordenação Estadual dos Territórios (CET), uma instância que articula os colegiados territoriais no Estado da Bahia, estimulando o diálogo en-



tre os territórios e a consolidação/o fortalecimento dos colegiados, funcionando também como mediadora de conflitos. A experiência foi ampliada para o país, com a criação de uma Coordenação Nacional dos Territórios (CNT).

Ao assumir os Territórios de Identidade como unidades de planejamento, o governo do Estado estabelece um diálogo com a sociedade, passando a ouvir e levar em conta suas demandas no planejamento do instrumento que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública – o PPA. O PPA Participativo foi o primeiro passo do Governo da Bahia em direção à abertura de canais efetivos de diálogo com a sociedade, princípio fundamental para a construção da democracia cidadã. Em todos os 26 Territórios de Identidade houve plenárias do PPA participativo 2008-2011, para discutir as políticas públicas no Estado, com a presença dos diversos segmentos da sociedade.

Segundo Benito Juncal, da SEPLAN, o PPA

participativo apresenta rubricas muito amplas, e deverá ser fortalecido para garantir a consolidação da política de descentralização em direção aos municípios, fomentando a formação de consórcios públicos: “Então ajudamos as prefeituras, vamos até elas e explicamos o que é o consórcio, damos assistência até o consórcio se registrar” (Benito Juncal, SEPLAN). Para Maisa Flores, no processo de constituição do PPA participativo, foram eleitos nas plenárias territoriais quatro conselheiros de todos os Territórios, dois titulares e dois suplentes, para acompanhar o Plano Plurianual. Criava-se, assim, o CAPP (Conselho de Acompanhamento do PPA). Os conselheiros “recebem os instrumentos de acompanhamento do PPA e a execução anual, as leis de ação orçamentária e orçamentária anual” (Maisa Flores, SERIN).

Objetivando “subsidiar a definição de propostas de políticas públicas e estratégias integrantes do Programa Territórios de Identidade”, o governo do Estado instituiu, atra-



vés do decreto n.º 12.354, de 25 de agosto de 2010,

o CEDETER (...), que se constitui em um fórum permanente de caráter consultivo e composição paritária entre Poder Público e Sociedade Civil, que tem como finalidade subsidiar o planejamento e as ações do governo nos 26 Territórios de Identidade. Cabe ao conselho, dentre outras atribuições, propor estratégias de implementação do Programa Territórios de Identidade e diretrizes para a elaboração dos projetos a ele relacionados. Além de efetuar os critérios de agrupamento de municípios para a formação de territórios de identidade, a partir de estudos técnicos e indicadores, realizados pelos órgãos estaduais competentes, bem como, fomentar e promover eventos que estimulem o debate, a reflexão, a compreensão e a difusão da abordagem territorial para o desenvolvimento do estado (<http://www.seplan.ba.gov.br/cedeter.php>).

O Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER) é mais uma ação do governo no sentido de fazer com que os Territórios de Identidade se consolidem como a melhor estratégia para o desenvolvimento econômico e social do Estado, ao promover o

desenvolvimento territorial sustentável, através de discussões com instituições públicas, entidades da sociedade civil e os colegiados territoriais.

Ao estabelecer os Territórios de Identidade como unidades de planejamento das políticas públicas do Estado, o governo enfrenta uma grande dificuldade, uma vez que as secretarias do Estado tinham as suas próprias regionalizações, ou seja, atuavam de forma diversa dentro das Regiões Econômicas. Segundo Maisa Flores, “as secretarias tem as suas arrumações que são coisas rígidas, já que você tem instalações físicas, com uma hierarquia estabelecida”, como, por exemplo, “a educação tem suas DIRECS, a saúde suas DIRES, então, cada órgão do Estado tem a sua regionalização”. Para Flores, a grande dificuldade encontra-se aí, em fazer a transposição das organizações para os Territórios e municípios:

Você tem hoje já uma compreensão maior das se-



cretarias de que, independente da sua regionalização, se deve fazer o recorte territorial, mas isso é um quebra cabeça muito grande até hoje, até agora, no governo. Não é uma transição fácil (Maisa Flores, SERIN).

A “territorialidade” que orienta as ações do governo é, portanto, uma estratégia importante para Estado e sociedade (Colegiado Territorial), um instrumento de ação de uma política construtiva:

Essa proposta de territorialidade é uma das estratégias mais importantes e que deve ser atacada para que se consolide como um instrumento de ação de política construtiva. A transversalização que tanto se fala e pouco se realiza, essa é a importância da territorialidade (Jorge Santos, representante do Movimento Negro no Colegiado do TMS).

Os entrevistados, representantes da sociedade civil e do poder público no Colegiado do Território Metropolitano de Salvador, avaliam positivamente a política territorial do Estado, reconhecendo-a como de extrema importân-

cia. Entretanto, deixam claro que a proposta de construção de uma política participativa e, de certa forma, ascendente, ainda caminha a passos lentos:

Ainda não temos as decisões do Território pautadas no governo. É importante essa territorialidade. É importante essa nova política, mas ainda não estamos no ponto ideal, as decisões ainda vêm de cima para baixo, mas o fato de se ter a tentativa de implementação dessa política eu acho que já é positivo (Maria José, representante da Vereadora Marta Rodrigues no Colegiado do TMS).

Pela primeira vez, um governo estadual na Bahia sinaliza a possibilidade de construção de uma política institucional participativa, estabelecendo diálogo com os movimentos sociais e a sociedade civil organizada, expressando o desejo de ouvir e levar em conta as demandas e propostas colocadas pela população: “Então hoje nós vivemos um momento novo, nós temos como brigar, antigamente você não tinha nem como nem com quem brigar” (José de



Souza, representante das Associações de Moradores no Colegiado do TMS). A política territorial empreendida pelo governo do Estado é vista como uma real possibilidade de melhoria da vida da população, como coloca Ronaldo Rodrigues: "O governo está de parabéns com essa questão, porque vai começar a dar para a sociedade civil uma condição de colocar o que nós queremos e o que nós precisamos para melhorar a nossa sociedade".

Os representantes de entidades civis vislumbram na política territorial e nos colegiados a oportunidade e o caminho para o empoderamento sócio-cultural, racial, político e econômico, assim como a transversalização das ações para a melhoria das condições de vida da população de um modo geral:

Pode ajudar para que as políticas públicas de caráter transversal e necessárias para a comunidade negra, e aí pegando todos os setores que podemos colocar como entidades negras [...] fazer o papel que os empodere para o protagonismo de

suas ações (Jorge Santos, representante do Movimento Negro no Colegiado do TMS).

4. A territorialização das ações governamentais: Desafios

Ao estabelecer os Territórios de Identidade como unidades de planejamento das políticas públicas do Estado, o governo enfrenta uma grande dificuldade e muitos desafios, uma vez que as secretarias estaduais tinham suas próprias regionalizações, ou seja, atuavam de forma diversa a partir das Regiões Econômicas, fato já mencionado na seção anterior.

Ao mesmo tempo em que os representantes da sociedade civil organizada reconhecem a importância da política territorial do Estado, alertam para a atenção que não é devidamente dada aos movimentos sociais. Reclamam também da ausência de um GT- Grupo Técnico, que absorva as propostas da sociedade:

A intenção do Território é muito boa, mas não está acontecendo. O governo fala "implantamos o Ter-



ritório”, mas não dá condições. Não tem uma sede, não atende os movimentos. Precisamos conversar também com os deputados, com os vereadores, com o governador. Não tem ninguém, não tem um GT do governo do Estado, ninguém da política tratando, absorvendo essa política que estamos construindo (José de Souza, representante das Associações de Moradores no Colegiado do TMS).

Grande parte dos entrevistados envolvidos diretamente na política territorial admite a existência de problemas técnicos, operacionais e da própria estrutura governamental, que acabam por dificultar seu desenvolvimento. Segundo Ronaldo Rodrigues, a política territorial participativa e o Colegiado do TMS enfrentam grande resistência por parte do poder público, por descentralizar poder, “tirar o poder de decisão” de um vereador, por exemplo, e colocar a decisão nas mãos da sociedade civil: “alguns poderes públicos têm alguma resistência, o poder público em alguns setores tem certa resistência, principalmente em relação ao PPA e ao TMS, principalmente porque você vai em-

poderar a sociedade civil. Você vai tirar poder deles para dar a sociedade civil” (Ronaldo Rodrigues). Rodrigues reconhece que nem todos os pleitos e demandas da sociedade colocados no PPA de 2008-2011 foram atendidos, mas o TMS vem buscando prestar contas à população, expondo os avanços e o que ficou pendente: “Mas, uma boa parte do que foi discutido e preparado no PPA anterior já foi feita e nós fazemos essa prestação de contas”.

A respeito dos problemas operacionais é mencionada, por nossos entrevistados, a falta de comunicação e interação entre os integrantes do Colegiado do TMS, o que vem se colocando como empecilho para o funcionamento e o desenvolvimento de maneira mais exitosa das ações da política territorial propostas pelo governo:

É um coletivo que ainda não vem se integrando da forma mais correta. Às vezes as pessoas não vão às reuniões, das capacitações uns são informados e outros não. É uma coisa que precisa de fato se



organizar (José de Souza, representante das Associações de Moradores no Colegiado do TMS).

A falta de consciência em relação ao trabalho coletivo é uma questão que necessita ser superada, afim de que as propostas e ações territoriais do governo do Estado possam ser efetivadas com algum sucesso: "Na realidade não é tão fácil lidar com o coletivo quando se tem vários interesses. Interesses pessoais, interesses políticos, com várias tendências, vários partidos, talvez seja isso que não esteja tão claro para todos e todas" (José de Souza, representante das Associações de Moradores no Colegiado do TMS).

No campo teórico Serpa et al (2011) chamam atenção para outros desafios a serem enfrentados para a consolidação dos Territórios de Identidade como unidade de gestão territorial:

[...] não há divisão regional mais ou menos válida, mas é necessário coerência, articulação e par-

ticipação da sociedade para consolidação de uma nova regionalização institucional que possa de fato embasar políticas de estado que visem ao desenvolvimento territorial e cultural. É necessário também admitir, em processos assim, que os limites e fronteiras das unidades territoriais não são fixos, nem imutáveis, incorporando certo "relativismo" na operacionalização das políticas no âmbito dos territórios e municípios de modo a não "engessá-los" através de uma estratégia de regionalização pronta e acabada, sem possibilidade de revisão ou mudança (SERPA et al, 2011).

5. Considerações Finais

Ao investigarmos e avaliarmos, de modo preliminar, as políticas de desenvolvimento territorial e cultural, implementadas a partir de 2007 no Estado da Bahia, percebemos que há uma tentativa de estabelecer uma integração das políticas setoriais, criando-se assim uma rede de articulação entre as esferas do governo no processo de gestão das políticas públicas.

Fica evidente também que há um interesse por parte do governo do Estado em interiorizar as políticas públicas estaduais,



objetivando o desenvolvimento econômico e sustentável do Estado de forma mais justa e igualitária entre os Territórios e os seus municípios. Entretanto, numa análise preliminar dessas políticas aplicadas no Estado, podemos explicitar alguns avanços e limitações, bem como os desafios para o bem suceder desse processo.

Benito Juncal, da Secretaria Estadual de Planejamento, coloca que a política territorial do governo do Estado da Bahia ainda não funciona de forma efetiva em todos os Territórios de Identidade, pois Territórios de grande importância como o da Região Metropolitana de Salvador, do Recôncavo e o de Vitória da Conquista, não têm uma efetiva operacionalização da política territorial do Estado. Segundo ele, a Secretaria de Planejamento do Estado têm dificuldades em fazer com que os municípios desses territórios se envolvam mais no processo. Ainda segundo Juncal, alguns Territórios chegam a não ser contemplados com os

editais promovidos pelo Estado, principalmente na área cultural, devido à falta de capacitação e ao despreparo – técnico e político – da sociedade civil e das instituições municipais.

Para Josué Santos (do Colegiado do Território do Recôncavo) e Ubiramar Bispo (da Coordenação Estadual dos Territórios - CET), ainda não se tem um “total entendimento”, nem uma “melhor compreensão” dessa política territorial por parte de muitos gestores municipais, e também da sociedade civil, faltando um maior envolvimento e integração dos segmentos regionais/territoriais no processo. Há também uma fragilidade quanto às identidades territoriais, uma vez que alguns municípios (cerca de trinta) sinalizam o desejo de migrar de Território. Esse fato contraria de certo modo a afirmação de alguns de nossos entrevistados, de que, no processo de identificação dos Territórios, a população foi consultada, em processos tidos como participativos.

Alguns técnicos deixam transparecer nas



entrevistas realizadas que há um avanço maior das políticas de desenvolvimento territorial e cultural nos Territórios onde o envolvimento, a participação, e a organização da sociedade civil são, desde o início, mais consolidados. Fazendo um comparativo do aporte de recursos por Eixos de Desenvolvimento, do PPA 2004-2007, com o Orçamento por Território, do PPA 2008-2011, fica claro que ainda não houve efetivamente uma descentralização dos recursos investidos, do Território Metropolitano de Salvador para as demais unidades territoriais do Estado.

Acreditamos que os Territórios de Identidade como unidades de planejamento das políticas públicas do Estado, em vias de consolidação, ainda têm um longo e difícil caminho a trilhar, até que ocorra de fato a descentralização de recursos e a participação da população na formulação e na implementação das políticas territoriais, como políticas de estado. Esse é, a nosso ver, o principal desafio a ser

enfrentado!



Referências Bibliográficas

57

ALMEIDA, F. G. de. O ordenamento territorial e a geografia física no processo de gestão ambiental. In: SANTOS, M. et al (orgs.). **Território, territórios**: ensaio sobre o ordenamento territorial. 3 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

BAHIA. Cartilha: **Juntos. Nossa União é Nossa Força**. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, 2011.

CHAUÍ, M. **O que é ideologia?** São Paulo: Brasiliense, 2008.

CHAUÍ, M. **Cultura e Democracia**. Coleção Cultura é o quê? Volume I. Salvador: Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2009. 68 p.

DUCHROW, A. D. **Participação no planejamento e gestão urbana**: o orçamento participativo de Olinda. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2004.

FRÉMONT, A. **A região, espaço vivido**. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 1980.

HAESBAERT, R. C. **Regional-Global**: dilemas de região e da regionalização na geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.



SANTOS, M. **O dinheiro e o território**. In: SANTOS, M. et al (orgs.). Território, territórios: ensaio sobre o ordenamento territorial. 3 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SERPA, A. Uma Abordagem Sócio-Cultural para o Conceito de Região na Geografia e no Planejamento. **Geonordeste** (UFS), v. XIX.1, p. 11-32, 2008.

SERPA, A. Políticas públicas e o papel da Geografia. **Revista da ANPEGE**, v. 7, p. 37-47, 2011.

SERPA, A.; BORGES, S.; ARAUJO, H.; MONTEIRO, J. Políticas de desenvolvimento territorial e cultural: Articulação de escalas geográficas e regionalização institucional no Estado da Bahia. **Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR**, 2011. Rio de Janeiro: ANPUR/UFRJ/UFF, 2011, v. 1, p. 1-20.



Sites institucionais consultados e citados no texto:

59

<http://www.seplan.ba.gov.br/cappa.php> (último acesso: março de 2012);
<http://www.seplan.ba.gov.br/cedeter.php> (último acesso: março de 2012);
www.seplan.ba.gov.br/mapa.php (último acesso: março de 2012).

Sites institucionais consultados:

http://www.comunicacao.ba.gov.br/noticias/2010/09/08/integrantes-do-cedeter-tomarao-posse-na-quinta-feira/print_view (último acesso: dezembro de 2010);
<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas//territoriosrurais> (último acesso: dezembro de 2010);
<http://www.mda.gov.br/portal/institucional/SDT> (último acesso: dezembro de 2010);
<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf> (último acesso: dezembro de 2010);
<http://sistemas.mda.gov.br/condraf/index.php?sccid=1579> (último acesso: dezembro de 2010);
<http://www.territoriosdacidadania.gov.br> (último acesso: dezembro de 2010).

