



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Maio de 2011  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E CULTURAL: ARTICULAÇÃO DE ESCALAS GEOGRÁFICAS E REGIONALIZAÇÃO INSTITUCIONAL NO ESTADO DA BAHIA

**Angelo Serpa** (UFBA) - angeloserpa@hotmail.com

*Professor associado doutor do Departamento de Geografia, bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq*

**Sérgio Borges** (UFBA) - sergio\_borges25@hotmail.com

*Estudante de Graduação em Geografia, Bolsista de Iniciação Científica da FAPESB*

**Henrique Araújo** (UFBA) - riickbarros@hotmail.com

*Estudante de Graduação em Geografia, Bolsista de Iniciação Científica do CNPq*

**Júlia Monteiro** (UFBA) - jujumalulu@yahoo.com.br

*Estudante de Graduação em Geografia, Bolsista de Iniciação Científica do CNPq*

# Políticas de Desenvolvimento Territorial e Cultural: Articulação de Escalas Geográficas e Regionalização Institucional no Estado da Bahia

## 1. Introdução

Com este trabalho pretende-se discutir os princípios norteadores das políticas recentes de regionalização no Estado da Bahia, a partir da definição de 26 territórios de identidade em 2007, bem como suas implicações e repercussões no âmbito institucional e governamental. Visa-se, neste trabalho específico, apresentar e analisar os resultados parciais de um projeto maior de pesquisa, marcando o encerramento de sua primeira fase, em dezembro de 2010, baseada na realização e na análise de entrevistas com técnicos ligados à formulação e à implementação desta nova política de regionalização institucional nos órgãos públicos competentes, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Com o desenvolvimento do projeto de pesquisa “Cultura e Poder na Formulação de Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial e Cultural: Um Estudo sobre Articulação de Escalas Geográficas e Regionalização Institucional no Estado da Bahia” buscamos compreender como cultura e poder se articulam nos embates entre os diferentes agentes produtores do espaço urbano e regional, que vão redundar em políticas específicas em forma de programas, planos e projetos. A questão central aqui é analisar de que modo os municípios baianos vão se articular em torno de unidades territoriais resultantes de novos processos de regionalização institucional. Ou, em outras palavras, como territórios são articulados enquanto escalas de abordagem numa arena política que coloca a cultura e as “identidades regionais” no centro de um processo de regionalização institucional do território estadual. Questionamos também até que ponto um processo de regionalização assim, que priorize uma abordagem sociocultural para o conceito de região<sup>1</sup> (“territórios de identidade”), em substituição a uma abordagem anterior, estritamente econômica, pode aproximar a atuação da sociedade e do Estado na articulação de políticas culturais e de desenvolvimento regional.

Essas questões mais gerais nortearam a estruturação do presente trabalho, dividido em três partes: na primeira, vamos refletir como os conceitos de região cultural e de “identidades regionais” vêm sendo utilizados para “revelar territórios” no âmbito

institucional, nos níveis federal, estadual e municipal; na seção seguinte, discutimos as implicações da transposição de políticas federais (Territórios Rurais, Territórios de Cidadania) para o âmbito estadual; e, finalmente, na última seção, buscamos analisar como a articulação em rede e a concepção de sistemas setoriais para a implementação de políticas de desenvolvimento territorial/cultural – inclusive, com a municipalização de alguns sistemas setoriais, como o relativo à cultura – são centrais para compreensão destas estratégias governamentais.

## **2. Do econômico ao cultural nas estratégias de regionalização institucional: a questão das identidades territoriais**

A região é um recorte no espaço geográfico que manifesta sua diferenciação enquanto um território que é apropriado/ controlado de uma maneira a um só tempo concreta e simbólica, através da consolidação de uma identidade territorial (HAESBAERT, 1997). A questão das identidades regionais, enquanto manifestações específicas de certo tipo de identidades territoriais, mantém-se insuficientemente explorada. No entanto, parece consensual que “identidades” se constroem sempre a partir do reconhecimento de uma alteridade. Isso, no entanto, só pode acontecer onde há interação, transações, relações ou contatos entre grupos.

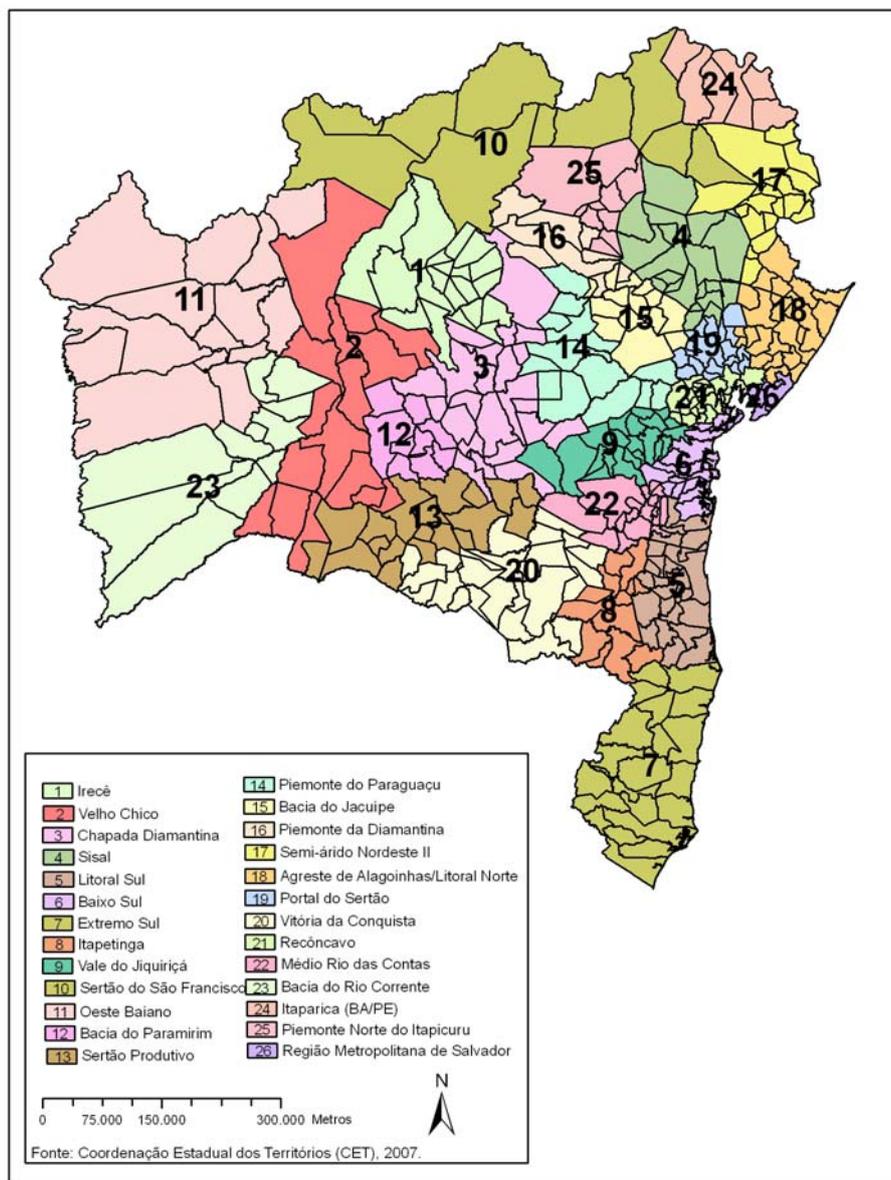
A região como um tipo de território implica, para sua efetivação, em um discurso performativo, que vai articular um conjunto de signos e representações para legitimá-la enquanto construção simbólica e política, legitimando também uma hegemonia. O discurso regionalista é performativo, porque pretende impor como legítima uma definição de fronteiras e fazer reconhecer a região assim delimitada. A região é também “um espaço de disputa e de poder, base para essa representação que é apropriada e reelaborada, tanto pela classe dominante como por outros grupos que se mobilizam para defender seus interesses territoriais” (CASTRO, 2005, p. 193). Assim, a continuidade e persistência das “clivagens regionais” obrigam a refletir sobre os meios que são utilizados para expressar a alteridade como uma questão regional nos contextos nacional e estadual.

A “alteridade” regional/territorial passa a ser o critério de fundo da regionalização institucional do Estado da Bahia a partir de 2007, em substituição às regionalizações anteriores, de regiões econômicas ou eixos de desenvolvimento. Nesse contexto, Benito Juncal, da Secretaria de Planejamento estadual (SEPLAN), vai enfatizar que

“os eixos de desenvolvimento eram uma imitação dos eixos de desenvolvimento do governo federal, pensados/articulados em torno do conceito de cidade pólo”. No início de 2007, o Fórum Baiano de Agricultura Familiar reivindicou o reconhecimento, a adoção e o estabelecimento dos 26 territórios de identidade da Bahia como diretriz básica do planejamento público estadual junto ao secretário do planejamento estadual e sua equipe. A partir de então, outras secretarias de governo foram envolvidas no processo, o que resultou na elaboração de um mapa com as novas regiões do Estado (Figura 1), que passou a ser utilizado como “instrumento de orientação para a promoção do desenvolvimento social, com equidade e em todo o território baiano”, norteando também a concepção do Plano Plurianual PPA 2008/2011 (<http://www.seplan.ba.gov.br>). Ângela Andrade, da Secretaria de Cultura estadual (SECULT) enfatiza, neste contexto, que “quando nós entramos aqui, havia ainda a divisão da Bahia por regiões econômicas, mas o governo estava adotando esse critério de territórios de identidade. Adotamos essa regionalização para que os atores se comunicassem, para a articulação de uma estratégia mais eficaz. Adotamos o território de identidade desde o primeiro momento como uma unidade de planejamento”.

O processo de regionalização, adotado paulatinamente pelo governo estadual em seu conjunto, se norteou por procedimentos que pretendiam “revelar” os diferentes territórios, inspirados na regionalização do país em Territórios Rurais pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a partir de 2003: “Se vocês conversarem com o pessoal do MDA eles vão dizer que os territórios não são criados, os territórios são revelados. Eles falam que os territórios já estavam ali, que as pessoas têm uma identidade social, suas festas, sua produção cultural, suas questões políticas, seus conflitos, suas questões ambientais” (Benito Juncal, SEPLAN). Tal fato é confirmado no depoimento de Ivan Fontes, envolvido, desde o princípio, no processo de regionalização do MDA, que se baseou, segundo ele, numa sobreposição de mapas e de informações, bem como na realização, nos diferentes territórios, de consultas públicas e de eventos de capacitação no âmbito estadual: “de 2003, para cá, houve esse processo de revelação dos territórios. Houve a sobreposição de 16 mapas para dar um desenho a isso, ajustado nessas consultas públicas”. Questionado sobre a questão da legitimidade científica para o que chama de “revelação de territórios”, Fontes ressalta que é um processo de “revelação para uns. Depende de quem olha. Revelação, talvez, como estratégia de uma política pública que pretendia se utilizar disso”.

Figura 1 - Territórios de Identidade, Bahia



É curioso perceber, no discurso de alguns dos técnicos entrevistados no âmbito de nossas pesquisas, que a ideia de região-personagem é retomada como legitimadora de um processo de regionalização baseado nas identidades regionais. A região-personagem, fruto do pensamento de Vidal de La Blache e considerada a representação espacial fundamental da síntese harmoniosa e das heranças históricas, tornou-se um poderoso conceito-obstáculo na Geografia acadêmica, porque impediu a consideração de outras representações espaciais e o exame de suas relações, como nos alertou Yves Lacoste em meados dos anos 1970, em obra hoje considerada um

clássico da guinada dialética no âmbito da Geografia Política e Regional. Lacoste achava corretamente que a consagração pelos geógrafos da “região personalidade” forneceu a garantia, a própria base, de todos os geografismos que proliferavam (e de certo modo ainda hoje proliferam!) no discurso político (LACOSTE, 1993).

Vidal de La Blache definiu o objeto da Geografia como a relação homem-natureza sob a perspectiva da paisagem, pressupondo a adaptação do homem ao meio através de técnicas, hábitos, usos e costumes: “A este conjunto de técnicas e costumes, construído e passado socialmente, Vidal denominou ‘gênero de vida’, o qual exprimiria uma relação entre a população e os recursos, uma situação de equilíbrio, construída historicamente pelas sociedades. A diversidade dos meios explicaria a diversidade dos gêneros de vida” (MORAES, 1981, p. 68-69). O problema é que o mundo que La Blache analisou, na virada do século XIX para o XX, era um universo essencialmente rural, anterior à revolução industrial, e não incluía as cidades e os modos de vida urbanos. O que interessava a Vidal eram as permanências e continuidades e, no campo, as mudanças eram bem mais lentas que nas cidades, permitindo a “revelação” de regiões de caráter essencialmente agrário, a partir da identificação de paisagens culturais e de gêneros de vida “típicos” para cada unidade regional. Uma situação similar parece ocorrer na regionalização institucional aqui analisada, já que o processo de “revelação de territórios” vai ser aplicado, em um primeiro momento, naquelas regiões onde predomina a agricultura familiar. Retomaremos essa discussão nas próximas seções do presente trabalho.

### **3. A transposição de uma estratégia de regionalização institucional: Do federal ao estadual**

O processo de identificação de territórios rurais, abordado na seção anterior, foi deflagrado, a partir de 2003, pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, para nortear as políticas públicas para o setor agrícola nacional, especialmente naqueles ligados à agricultura familiar, atendidos atualmente pelo Programa Territórios Rurais. De acordo com o site do Programa, “a SDT atua em 164 territórios rurais de todo País, apoiando a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa. O objetivo é garantir o atendimento às necessidades básicas da população, bem como para acelerar processos locais e subregionais que ampliem as oportunidades de geração de renda de forma descentralizada e sustentável, articulados às redes de apoio e cooperação solidária” (<http://www.mda.gov.br/portalsdt/programas//territoriosrurais>).

Para Ivan Fontes, do MDA, a região Nordeste foi o “grande laboratório” que norteou a atuação do governo federal na adoção dessa abordagem, utilizada, inclusive, por Organizações não Governamentais, que já atuavam nessa perspectiva, de não se concentrar apenas em uma localidade, priorizando como recorte espacial um conjunto de municípios: “Então, o MDA não cria, ele reconhece que existe territórios no Brasil, e tenta trabalhar, fazer sua ação nessa perspectiva, reconhecendo, fortalecendo e apoiando os territórios”. Fontes admite que há, no país, territórios com uma “identidade mais rural”, priorizados na política desenvolvida pelo MDA a partir de 2003, mais tarde adotada por outros ministérios na articulação de programas como “Territórios Rurais” e “Territórios da Cidadania”. Assim, os territórios rurais passam a ser a unidade de planejamento das políticas de desenvolvimento territorial do Brasil. Na Bahia, o MDA atua de duas maneiras: apoiando diretamente treze territórios<sup>2</sup> e dando suporte às políticas estaduais como um todo.

A política dos territórios como unidades de planejamento é o que vai nortear também o lançamento pelo governo federal do programa “Territórios da Cidadania” em fevereiro de 2008, que “tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia” (<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>). Na Bahia são nove as unidades territoriais apoiadas pelo programa<sup>3</sup>. Benito Juncal, da SEPLAN, vai enfatizar as razões da implementação, pelo governo estadual, de uma divisão regional articulada pelo governo federal: “Nós resolvemos adotar essa divisão pelo seguinte: divisões existem várias, qualquer divisão é válida e qualquer divisão pode ser contestada, não existe a divisão territorial perfeita, depende do foco que você tenha. Então nós adotamos porque era um movimento do governo federal e são critérios de ordem ambiental, econômica, política, cultural, etc., então era uma divisão mais sustentável, para conseguir apoio e as pessoas se identificarem, terem a noção de território no seu dia a dia. Nós temos Territórios da Cidadania na Bahia com um modelo de colegiado similar ao adotado pelo governo federal”.

Ubiramar Bispo, da Coordenação Estadual dos Territórios (CET), ressalta que a política territorial desenvolvida no Estado da Bahia tem caráter finalista, se constituindo como um instrumental que vai dar suporte a uma integração das políticas setoriais, inclusive apoiando a implementação do programa federal Territórios da

Cidadania: “não é só o rural, nós trabalhamos com o elemento cultural, mas não com aquela cultura que a gente classificou como das manifestações, mas sim a cultura do modo de vida. Nós estamos propondo que o modo como se organiza a sociedade é um processo cultural”. A CET articula em rede os colegiados territoriais no Estado da Bahia, estimulando o diálogo entre 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 de Cidadania (CNT), como explica Bispo: “Nós começamos esse trabalho já em 2008, tiramos uma comissão executiva que correu os Estados, articulando uma rede nacional, integrando as 25 redes Estaduais de colegiados<sup>4</sup>. Nós estamos fazendo um trabalho de formação, de articulação, inclusive de diálogo com os ministérios, e a lógica não é teórica, mas sim de integrar a partir da prática, a partir de questões concretas. Você aprimora colegiados não para atuar depois, você atua e vai aprimorando os colegiados”.

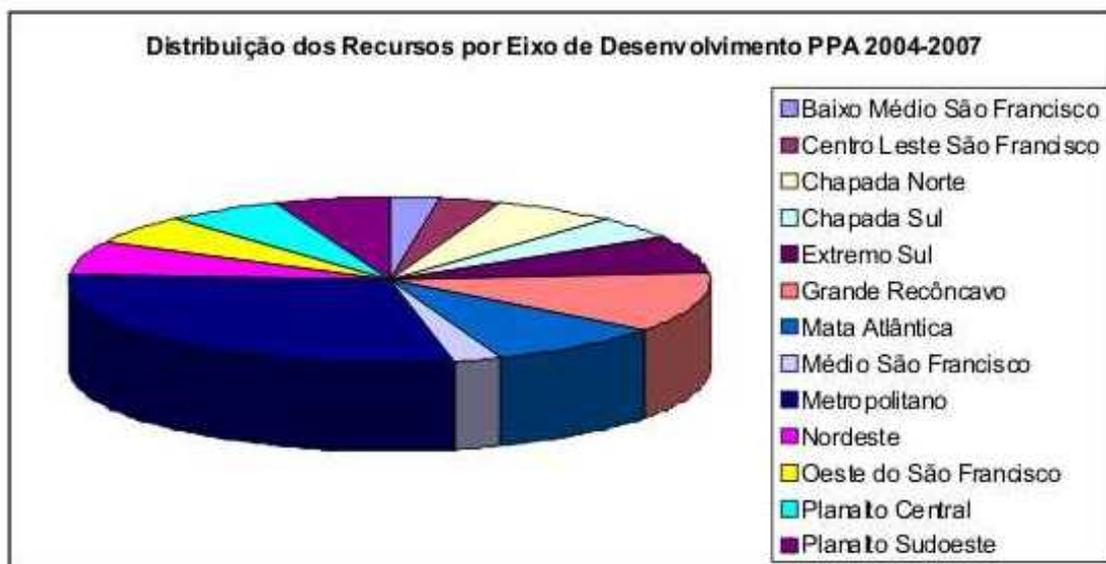
Dário Nunes, articulador do colegiado do Território de Identidade do Sertão do São Francisco, chama atenção que, em alguns territórios, havia uma mobilização da sociedade regional que facilitou a consolidação das instâncias colegiadas e sua articulação em rede: “Lembro-me bem dos territórios do Velho Chico, do Sisal, do Sertão do São Francisco, que faziam, desde 1993, essas discussões, onde já existiam fóruns regionais da sociedade civil que construíam suas pautas, suas políticas conjuntamente, daí que a SDT encontrou um solo fértil para desenvolver essa política dos territórios que veio a se consolidar na Bahia a partir de 2007, com a adoção da territorialidade como um modelo de planejamento, de desenvolvimento”. Josué Santos, articulador do colegiado territorial do Recôncavo explica que os territórios têm autonomia para definir a formação de seus colegiados: “Alguns colegiados quiseram se institucionalizar, ter CNPJ, outros colegiados optaram por não ter CNPJ. Alguns colegiados são formados por 1/3 do poder público e 2/3 da sociedade civil. Já outros colegiados são paritários. Então, não é aquela coisa engessada”. Santos acredita que, no Recôncavo, o colegiado ainda está em vias de construção: “Nós ainda não conseguimos, de fato, levar essa discussão a todo o território. Nós estamos ainda problematizando, temos já um regimento, temos uma sede que fica lá na Universidade Federal do Recôncavo. Mas isso não acontece só no Território do Recôncavo, eu posso dizer que a maioria dos Territórios que não são de Cidadania, que não têm um apoio mais direto do governo federal, está ainda nesse processo de mobilização”.

Élcio Nunes, articulador do colegiado do Território da Região Metropolitana de Salvador ressalta que, a partir de 2007, os territórios passaram a fazer parte do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual (CAPP) e foi esse o momento também de articulação da maioria dos colegiados territoriais, compostos por representantes da sociedade regional e do poder público: “Só que no Território da RMS não existia nenhuma formalização, nenhum movimento nesse sentido, até que, em maio de 2008, o Movimento de Trabalhadores Rurais de Simões Filho buscou o poder público para provocar a discussão sobre a formalização do território da RMS”. Nunes procura sintetizar de que modo os diferentes segmentos sociais da Região Metropolitana de Salvador foram mobilizados para a constituição do colegiado territorial através de reuniões e oficinas, realizadas de modo sistemático a partir de maio de 2008 com representantes de entidades e segmentos sociais dos dez municípios do território. No total, 26 segmentos<sup>5</sup> foram identificados: “Depois de identificados os segmentos, vieram o pessoal da economia solidária e o movimento LGBT. Então nós resolvemos que seriam representadas no colegiado duas instituições ou entidades representativas de cada segmento, que teriam um acento, com um titular e um suplente. Nos demais colegiados havia, talvez, dois, três, cinco segmentos diferentes, mas a maioria era da agricultura familiar, trabalhadores rurais, e do poder público, seja ele municipal, estadual ou federal”. Os representantes dos segmentos foram eleitos em 2009 em reunião realizada na câmara municipal de Candeias. Cada um dos 22 segmentos presentes elegeu um representante como titular e outro como suplente no âmbito do próprio segmento. Aqueles segmentos que não conseguiram chegar a um consenso de quem seriam os representantes levaram a decisão para a plenária no final do encontro, como os pescadores, os agricultores familiares e o movimento de luta pela terra. Além dos representantes dos diferentes segmentos, o colegiado é composto por dez representantes dos municípios e mais três representantes dos legislativos municipais. Élcio Nunes observa que há uma proposta para aumentar de três para dez o número de representantes dos legislativos municipais, “para que todos os municípios tenham um representante do legislativo também, não só do executivo”. Nesse caso, haveria a necessidade de aumentar proporcionalmente o número total de representantes no colegiado, com identificação de mais segmentos sociais com atuação no território, de modo a manter a proporção de 1/3 de representações do poder público e 2/3 dos movimentos sociais.

Os colegiados territoriais assim constituídos foram uma instância aglutinadora fundamental para a discussão do Plano Plurianual de Investimentos, segundo Benito Juncal (SEPLAN): “Quando a gente entra no governo, depois de quatro meses

tínhamos que entregar o PPA dos próximos quatro anos, e nós fomos a todos os territórios, discutir as prioridades de cada território”. Para a constituição do Conselho de Acompanhamento do plano (CAPP), cada uma das unidades territoriais do estado elegeu quatro representantes, dois titulares e dois suplentes, para acompanhar a execução do orçamento. O CAPP se reúne ordinariamente a cada três meses em Salvador e o governo estadual arca com as despesas de passagens, hospedagem e alimentação de todos os representantes territoriais durante os dois dias de duração de cada encontro. Percebe-se, portanto, uma preocupação do governo estadual em envolver os colegiados territoriais na discussão e na elaboração do PPA, o que é interessante para a análise aqui proposta, pois uma regionalização institucional de base “cultural” vai embasar os investimentos públicos nas diferentes unidades territoriais. Porém, uma análise da distribuição dos recursos por território do PPA 2008-2011 demonstra que a Região Metropolitana de Salvador concentra a maior parte dos investimentos (39,46%), aumentando, inclusive, sua participação nos recursos investidos em relação ao PPA 2004-2007, no qual a distribuição se fazia por eixos de desenvolvimento e o eixo metropolitano concentrava 29,0% do total de investimentos (Gráficos 1 e 2).

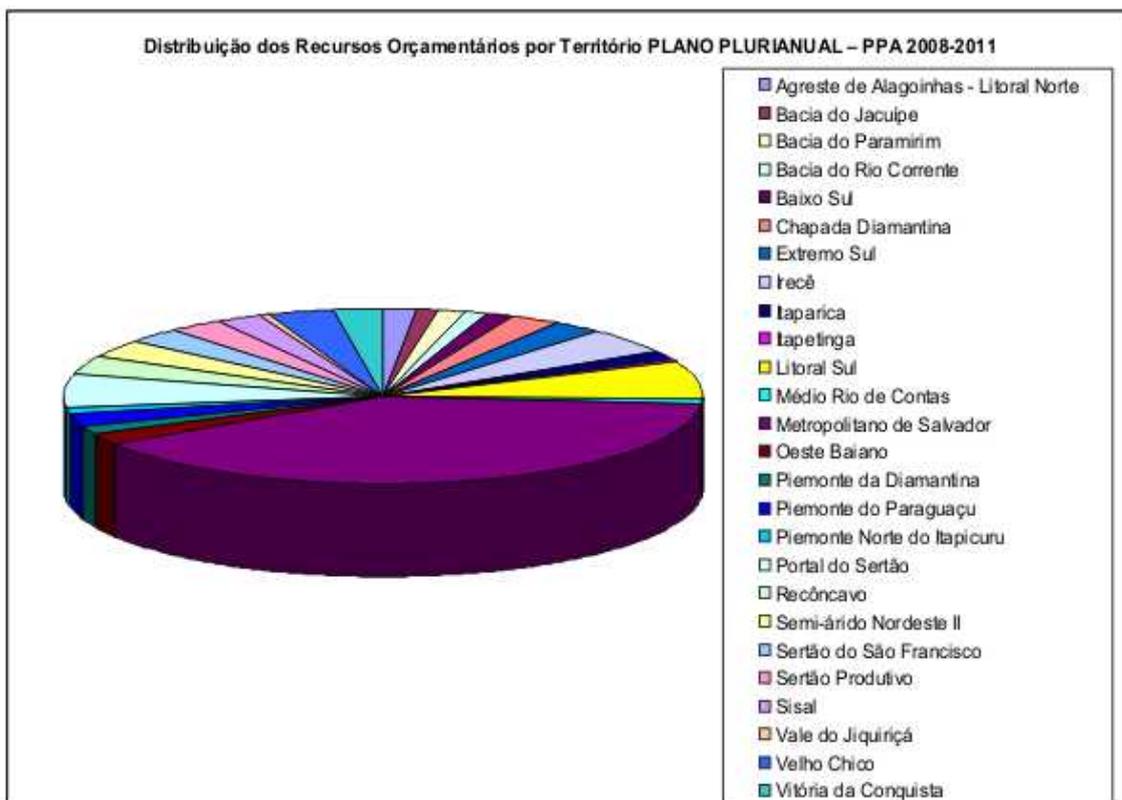
**Gráfico 1**



Ou seja, a regionalização em territórios de identidade não descentralizou os recursos investidos, contrariando uma das máximas da política territorial estadual: a descentralização da ação do estado em direção àquelas unidades territoriais menos favorecidas em regionalizações e políticas anteriores. De acordo com Benito Juncal, o

PPA apresenta rubricas muito amplas, como aquela referente à melhoria da gestão municipal, que deverá ser fortalecida para garantir a consolidação da política de descentralização em direção aos municípios: “Nós estamos 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”.

**Gráfico 2**



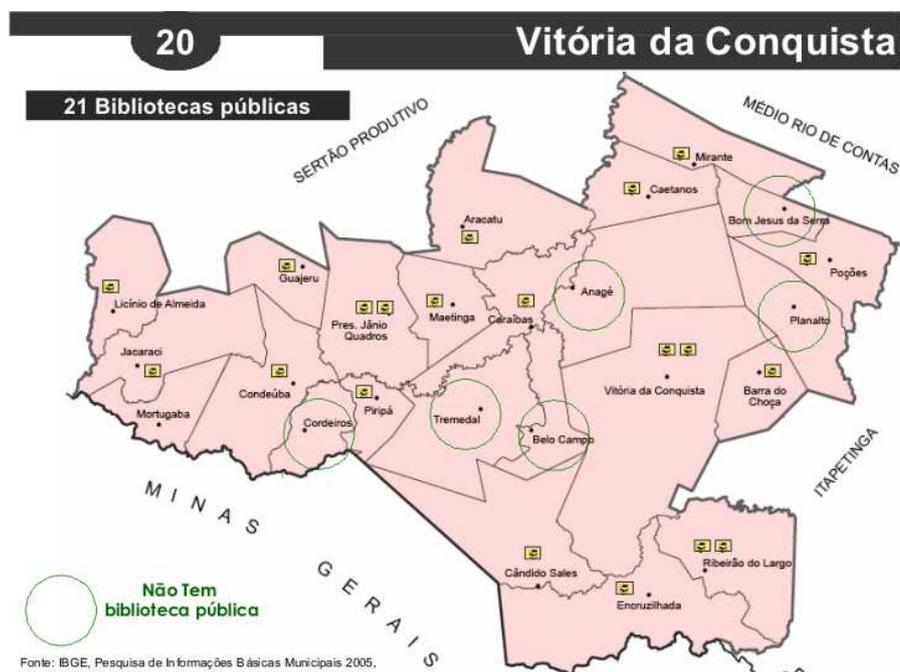
#### **4. Em direção aos municípios: o exemplo das políticas de desenvolvimento cultural e da municipalização dos sistemas estadual e nacional de cultura**

Ângela Andrade, superintendente da Secretaria de Cultura do Estado (SECULT), lembra que, desde 2007, uma das palavras-chave para a política cultural estadual é descentralização, de modo que todas as ações da SECULT estivessem de fato “voltadas para os 417 municípios baianos”. Todo o esforço, para a implementação de uma política cultural assim, se baseia na criação de uma base reticular de articulação, estimulando a organização em rede das representações da sociedade civil e do poder público em todas as suas escalas de atuação: “As ações da Superintendência têm essa missão de criar uma estrutura para que a secretaria trabalhe no estado inteiro.

Nós temos dois eixos, Gestão e Institucionalização da Cultura, através dos quais trabalhamos com o recorte municipal e o desenvolvimento territorial da cultura”. Toda a ação da SECULT hoje objetiva estimular a criação de sistemas municipais de cultura, para que os municípios compartilhem atribuições com os governos estadual e federal, no intuito de otimizar a aplicação de recursos e a operacionalização da política de desenvolvimento cultural no estado. Conforme Andrade, “nas bibliotecas, por exemplo, o município dá o espaço físico, o governo federal entra com os equipamentos e com o acervo bibliográfico e o governo estadual entra com a capacitação técnica, e cada um tem seu papel. Nesse momento pensamos que o Estado tenha a responsabilidade da capacitação técnica, porque tem universidades” (Figura 2).

A criação de redes nos territórios de identidade foi, portanto, fundamental para o desenvolvimento de uma política com pretensões de alcançar paulatinamente todos os municípios baianos. Esse trabalho de articulação teve início no âmbito das atividades da primeira conferência estadual de cultura, realizada em novembro de 2007. Após a conferência, foram selecionados mobilizadores culturais, para um período de três meses, contratados no regime REDA<sup>6</sup>. Os mobilizadores, capacitados pela SECULT, foram, segundo Ângela Andrade, “a todos os municípios baianos em 2007, para organizar as próximas conferências, e aí vimos que isso era o mínimo que a gente podia fazer para ter um diálogo constante com todos os municípios”. O passo seguinte foi o lançamento de mais um edital de seleção, também no regime REDA, para escolher 27 representantes territoriais da cultura<sup>7</sup>, funcionários da SECULT em cada um dos territórios de identidade, para fortalecer a institucionalização, no âmbito da própria secretaria, do sistema estadual de cultura. Como ressalta Andrade, uma rede criada “através de seleção pública, isso significa um edital de contratação nos padrões REDA. Nós criamos uma estrutura para uma política de estado, não de governo, é uma coisa mais em longo prazo. Esse é o princípio, o de criar redes de receptores, como os pontos de cultura, uma política de cunho federal”. Na verdade, os 150 pontos de cultura na Bahia vêm sendo “estadualizados”, numa iniciativa pioneira no país: “O Ministério da Cultura (MINC) é encantado com essa forma de territorialização, muitas vezes escolhe a Bahia, porque sabe que essas redes que criamos são operacionais, que a gente convoca, dá o *start* e em uma semana a gente consegue reunir as pessoas”.

Figura 2 – Território de Identidade de Vitória da Conquista (Bibliotecas Públicas)



O desafio principal é a constituição de um sistema de gestão da cultura com atuação autônoma e articulada das três esferas de governo. Na justificativa da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 416/2005, que cria o Sistema Nacional de Cultura, os municípios e as instâncias locais de decisão aparecem com destaque, evidenciando que, também nas políticas de desenvolvimento cultural no estado da Bahia, houve uma transposição de um modelo adotado em nível federal para o nível estadual: “As políticas públicas locais têm um papel central na ecologia cultural, na qual a cidade é o território do diálogo entre os diferentes e do respeito à pluralidade cultural. Da mesma forma que se busca a universalização da oferta de educação, é preciso que se trabalhe pelo acesso irrestrito aos bens culturais. Um sistema universalizador de gestão da cultura deve acolher, como elementos-chave, a criação dos conselhos de cultura, dos fundos de cultura e das formas de participação democrática e descentralizada dos produtores culturais e das comunidades em geral” (<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/316130.pdf>). Nessa passagem, do federal ao estadual, a SECULT vem assessorando as prefeituras para a articulação de sistemas municipais, seguindo o modelo adotado pelo MINC, como explica Ângela Andrade: “Nós demos consultoria a cem municípios em 2009, para a formação de seus sistemas municipais de cultura, o que implica em um órgão de cultura, em um conselho municipal de cultura, fizemos uma cartilha com esse modelo, que fala sobre o sistema como um todo, além das instâncias de gestão e dos elementos constitutivos do

sistema. É um novo momento, acabo de chegar do Baixo Sul, onde acabamos de desenhar uma proposta com o município de Caíru. Isso abre, inclusive, a possibilidade de conveniamento direto do município com o governo federal, em função do que exista lá de talento”. Andrade ressalta ainda, que, hoje, praticamente todos esses municípios realizam conferências municipais de cultura, o que vem alimentando uma maior participação das instâncias locais nas conferências territoriais e estaduais.

Renata Reis, representante da SECULT e mobilizadora cultural do território de identidade da Região Metropolitana de Salvador, admite que o trabalho que realiza é de fato, “lento, de formiguinha mesmo, de sensibilizar os gestores (municipais), de mostrar a importância de se ter um conselho, de se ter um sistema municipal de cultura constituído, de se ter um trabalho de cultura direcionado para a sociedade”. Reis ressalta que as ações da Secretaria de Cultura estadual estavam, até 2007, muito concentradas na capital e que sempre existiu uma carência grande, “em todo o interior, de políticas culturais, de acesso aos editais, de acesso a encontros e festivais, tudo estava muito concentrado aqui em Salvador”. Por isso, a necessidade de se discutir a questão da institucionalização das secretarias de cultura municipais e da elaboração de planos municipais de cultura para fortalecer a atuação da SECULT estadual. Apesar das dificuldades enfrentadas, alguns municípios metropolitanos estão, segundo a mobilizadora cultural da RMS, mais avançados na questão da institucionalização/ municipalização das políticas culturais, como Camaçari e Lauro de Freitas. A mobilizadora cultural do Território de Vitória da Conquista, Patrícia Moreira, relata que no primeiro ano de atuação no território, seu trabalho era o de “ir aos municípios, conversar com as prefeituras e falar da possibilidade da assinatura de um protocolo de intenções com o Estado. Esse protocolo está relacionado à criação de um sistema de cultura municipal, em concordância com o sistema estadual e visa a ajudar esses municípios a instituir esse sistema através de um plano de cultura”. Atualmente, dos 24 municípios que compõem o território, vinte já assinaram o protocolo de intenções com a SECULT estadual. Moreira afirma que os quatro municípios que não assinaram, não o fizeram “por motivos variados, por exemplo, sempre existem mudanças nas secretarias municipais, às vezes o próprio dirigente não tem interesse em assinar, talvez por motivos políticos. Então nem sempre a gente pode contar com a boa vontade de todos os municípios”.

Pensando a questão para além das políticas culturais, Benito Juncal, da SEPLAN, defende, também para o território da Região Metropolitana de Salvador, como estratégia de municipalização das políticas de desenvolvimento territorial, a ideia de

criação de consórcios como autarquias públicas, que pertençam não a um único município, mas a todos as municipalidades do território metropolitano, inclusive ao Estado da Bahia: “Na verdade, a RMS deveria começar com uma agência metropolitana, através da qual você cuidaria dos projetos, teríamos que ter vários consórcios devido a sua complexidade. Um consórcio de saúde, um consórcio de transportes, um consórcio de lixo. Os consórcios que nós organizamos no interior são do tipo que nós chamamos de multifinalitário, são consórcios nos quais você tem várias atividades sendo desenvolvidas ao mesmo tempo”. Questionado se não haveria sobreposição de funções dos consórcios com os colegiados territoriais, Juncal relata que no início houve, sim, essa discussão em alguns territórios, que temiam perder parte de sua autonomia assim. Mas, hoje, esses conflitos vêm sendo equacionados e os colegiados passaram a aceitar melhor a existência dos consórcios municipais: “Houve um trabalho de convencimento, com algumas resistências no início, porque a função do colegiado é pensar o território, formular políticas para o território, mas não executá-las, executar já é algo para o governo”. Atualmente, há situações diversas nos diferentes territórios: Com o pedido de CNPJ e estatuinte existem cinco: nos territórios de Irecê, Sertão do São Francisco, Portal do Sertão, Vale do Jequiriçá e Litoral Sul. No Litoral Norte, há um consórcio antigo que está rediscutindo suas funções; no Nordeste, há um consórcio com estatuinte; e no Extremo Sul, no Baixo Sul e no Recôncavo os consórcios municipais já estão em fase de aprovação pelas câmaras de vereadores. A criação/ implementação de consórcios municipais nos territórios é um projeto relativamente novo: A Bahia foi o segundo estado a implantar consórcios multifinalitários no Brasil e, atualmente, é uma das unidades da Federação com maior número deles (é o segundo no *ranking* nacional). O Paraná é o estado com maior número de consórcios de saúde e o Mato Grosso lidera a lista dos multifinalitários.

## **5. A guisa de conclusão (ainda que provisória): Limites e avanços**

A questão dos consórcios municipais, apresentada ao final da seção anterior, ajuda a revelar uma das maiores limitações para a implementação de políticas de desenvolvimento territorial e cultural norteadas pelos princípios da descentralização e da municipalização: a fragilidade institucional e técnica de muitas das municipalidades do Estado da Bahia. Esse fato é, aliás, um dos principais argumentos, entre os técnicos da Secretaria de Planejamento estadual, para a constituição dos consórcios, que visam, em última instância, a ampliar a capacidade de gestão dos municípios e facilitar a execução, no âmbito municipal, das políticas federais e estaduais. Ou seja,

são as municipalidades que executam as políticas e, para garantir isso, é necessário buscar um incremento de suas capacidades a partir da articulação entre os municípios. Conforme Benito Juncal, “os municípios são muito pequenos, muitas vezes não têm servidores qualificados. A maioria dos municípios da Bahia não tem um engenheiro, um arquiteto que more na cidade. Ai você tem o Programa Minha Casa Minha Vida, mas quem é que faz? Dos quatrocentos e dezessete municípios, temos uma média de oitenta com arquitetos e engenheiros que moram lá. Existem muitos municípios que não têm nem médicos, só os médicos do programa Saúde da Família que vão lá duas vezes por semana. Vários médicos dizem que preferem ficar aqui em Salvador, mesmo ganhando menos”. Há também a questão da escala dos investimentos, muitos municípios não têm condições de arcar os custos de um aterro sanitário, por exemplo. Mesmo o dia a dia da manutenção de estradas vicinais pode se revelar como problemático, como lembra Juncal: “É muito caro para alguns municípios ter uma retroescavadeira, uma caçamba, arcar com os custos da manutenção, da operação”.

Outra limitação diz respeito justamente à questão das identidades regionais/territoriais. Em muitos Territórios de Identidade, há municípios que simplesmente desejam mudar de unidade territorial. Na SEPLAN e na SECULT estaduais, os técnicos entrevistados admitem a existência do problema e calculam que não passam de trinta as municipalidades que reivindicam a mudança. No Território de Vitória da Conquista, por exemplo, a mobilizadora cultural da SECULT, Patrícia Moreira, menciona dois casos de municípios assim: “Guajeru, que é muito próximo do Território do Sertão Produtivo, lá eles questionam por que somos do Território de Vitória da Conquista e não do Sertão Produtivo? Como é isso? Como foi feita essa divisão? (...) Talvez Mirante tenha uma relação maior com o Médio Rio de Contas, mas outros municípios, não, eles já têm uma noção de pertencimento a Vitória da Conquista. Agora, vejo que eles entraram num barco que já estava andando, e não puderam escolher e discutir, não houve uma discussão, eles questionam isso, eles questionam o próprio nome do Território, por que Vitória da Conquista? Só porque Vitória da Conquista é o município maior, tem mais dinheiro e é o mais importante?” (Figura 2). Benito Juncal também admite a questão, embora não a veja como um problema. Segundo ele, os municípios que quiserem mudar de território poderão fazê-lo após a execução do PPA atualmente em vigor, ou seja, a partir de 2011. Em geral, o questionamento vem dos prefeitos, mas, em alguns casos, a população também reivindica a mudança, como em outro exemplo lembrado por Juncal: “Maraú teve essa influência maior da agricultura familiar, a população tem muito mais ligação com o

peçoal do Litoral Sul, pela questão do cacau, mas, hoje, a principal atividade econômica de Marau tem sido o turismo e se você vê pelo turismo, ele entra por Camamu, então isso pode acontecer nos municípios limítrofes dos territórios. Temos aí menos de 10% dos municípios da Bahia que querem trocar de território”.

O questionamento dos nomes dos territórios também é um problema a ser enfrentado, já que isso pode fortalecer ou não as identidades territoriais. O caso do território de Conquista é emblemático, pois o nome da principal cidade é também nome da unidade territorial, o que de certa forma contraria os princípios de uma regionalização institucional baseada na operacionalização do conceito de região cultural. Aqui, o que parece embasar o nome do território não é a ideia de identidade territorial, mas sim os conceitos de cidade-pólo e de polarização, base para regionalizações de cunho mais econômico, como aquela dos eixos de desenvolvimento, anterior à regionalização institucional atual. Esse é também o caso da Região Metropolitana de Salvador, o território com mais dificuldades para consolidação de uma identidade regional que articule os municípios metropolitanos. Aqui cabe questionar também até que ponto a urbanização e a metropolização podem se constituir em bases seguras para a construção de identidades territoriais, nos termos propostos pelo governo do Estado. Os técnicos entrevistados admitem que é mais difícil trabalhar a nova regionalização naqueles territórios polarizados por uma única cidade e lembram de unidades territoriais onde a polarização é exercida por mais de um núcleo urbano, como nos territórios do Sertão Produtivo e do Recôncavo, onde a nova regionalização institucional pode se estabelecer mais rapidamente e de modo mais efetivo. Mas, de modo geral, os técnicos acreditam que a noção de território (e de pertencimento territorial) se consolidou na administração estadual e nas unidades territoriais nos últimos anos, através da utilização de práticas territorializadas de planejamento e gestão no Estado da Bahia.

A articulação em rede das instituições públicas e a constituição de sistemas setoriais, como no caso da área cultural, para a execução das políticas de desenvolvimento territorial e cultural é, sem dúvida, um avanço. Mas há aqui muitos desafios a serem enfrentados. O primeiro deles diz respeito à organização da sociedade civil nos territórios e municípios. As políticas parecem avançar mais naqueles territórios e municípios onde a participação e a organização da sociedade regional já eram significativas, antes mesmo da nova regionalização do Estado em Territórios de Identidade. É o caso dos territórios onde o governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário, já atuava desde 2003 através do Programa Territórios

Rurais. A partir de 2008, os nove territórios de identidade apoiados pelo Programa Territórios da Cidadania, também do governo federal, parecem se organizar mais rápido e com mais participação da sociedade civil nos colegiados territoriais. O Território do Sisal, por exemplo, foi o primeiro a ser atendido pelo programa Territórios da Cidadania no Estado, com a disponibilização de R\$ 238 milhões para execução de 61 ações de programas como o Brasil Alfabetizado, Luz para Todos e Bolsa Família. Os recursos vêm sendo aplicados desde então nas áreas de apoio à gestão territorial, direitos e desenvolvimento social, organização sustentável da produção, saúde, saneamento e acesso à água, educação, cultura e infraestrutura. Em ações fundiárias, os investimentos serão usados para o reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombos, elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, criação dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), apoio e modernização de espaços culturais, concessão de crédito-instalação às famílias assentadas e a ampliação do acesso da população à atenção básica por meio do Saúde da Família (<http://www.seplan.ba.gov.br>).

Finalmente, o desafio maior a ser enfrentado é a consolidação dos territórios como unidades de gestão territorial e espaços de vivência da população, como defendido por Cardoso (2003) para o recorte das bacias hidrográficas, quando afirma que há uma diferença fundamental entre reconhecer uma bacia e se identificar com ela. Ou seja, também para os territórios, guardadas as especificidades de regionalizações baseadas em critérios diferenciados, a máxima de Cardoso pode ser aplicada. Pensando-se assim, é necessário dar um passo além do reconhecimento em direção a uma identificação mais profunda e consolidada da população regional com as novas unidades territoriais. Para que isso ocorra é necessário incorporar paulatinamente as representações espaciais<sup>8</sup> dos segmentos regionais envolvidos, como já vem acontecendo através das assembleias dos colegiados territoriais e das conferências estaduais de cultura. É preciso que se busque, no âmbito institucional, o entendimento dos complexos processos cognitivos que resultam da tensão entre percepção e cognição, vivência e experiência, espaços concebidos e vividos. Acreditamos que princípios assim podem ajudar a explicitar as relações entre cultura e poder nos processos de apropriação social e espacial em diferentes escalas e recortes espaciais (incluindo o recorte regional), assim como as múltiplas estratégias cognitivas dos diferentes agentes e grupos produtores de “espaço” (LEFEBVRE, 2000).

Neste contexto, são interessantes as colocações de Bourdieu (2000) a respeito das fronteiras e limites espaciais, relacionados com os processos de regionalização e o surgimento de regionalismos: “A fronteira nunca é mais do que o produto de uma divisão a que se atribuirá maior ou menor fundamento na ‘realidade’ segundo os elementos, que ela reúne, tenham entre si semelhanças mais ou menos numerosas e mais ou menos fortes (...) A fronteira, esse produto de um ato jurídico de delimitação, produz a diferença cultural do mesmo modo que é produto desta” (BOURDIEU, 2000, p. 115). Ou seja, não há divisão regional mais ou menos válida, mas é necessário coerência, articulação e participação 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 um 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.

## Referências

- BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- BROEK, Jan. O. M. **Iniciação ao estudo da Geografia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- CARDOSO, Maria de Lúcia Macedo. Desafios e potencialidades dos comitês de bacias hidrográficas. **Ciência e Cultura**. São Paulo, v. 55, n. 4, out./dez. 2003.
- CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política – Território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- HAESBAERT, Rogério. **Des-territorialização e identidade**. Niterói: EDUFF, 1997.
- LACOSTE, Yves. **A Geografia - Isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. 3ª edição. Campinas: Papirus, 1993.
- LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. 4<sup>e</sup> édition. Paris: Anthropos, 2000.
- LEFEBVRE, Henri. **La Presencia y La Ausência: contribucion a la teoria de las representaciones**. México. Fondo de Cultura Económica, 2006.
- MORAES, Antonio Carlos R. **Geografia: Pequena História Crítica**. São Paulo: HUCITEC, 1981.

Sites institucionais consultados:

<http://www.camara.gov.br/sileq/integras/316130.pdf> (último acesso: dezembro de 2010)

<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas//territoriosrurais> (último acesso: dezembro de 2010)

<http://www.seplan.ba.gov.br> (último acesso: dezembro de 2010)

<http://www.territoriosdacidadania.gov.br> (último acesso: dezembro de 2010)

---

## NOTAS

<sup>1</sup> O pressuposto de partida para justificar uma abordagem sócio-cultural para o conceito de região na Geografia advém do fato da íntima interligação dos fatos econômicos com os sistemas de valor, tradições e organização social, em suma, com os fatos sociais e culturais, em qualquer recorte, inclusive no recorte regional. Esse entendimento não é novo e remonta à antiguidade clássica, visto que os gregos provavelmente pensaram nisso quando distinguiram a Europa da Ásia e da África. Na Geografia moderna, ele ganhou força com a aplicação da cultura aos problemas geográficos. O geógrafo Jan Broek, a partir da constatação de que é difícil imaginar um traço cultural sem a sociedade que o possui, difunde ou recebe, vai afirmar que as geografias “cultural e social confundem-se forçosamente”, que não se pode analisar a sociedade sem seus atributos culturais (BROEK, 1967, p. 39).

<sup>2</sup> Bacia do Jacuípe, Bacia do Rio Corrente, Baixo Sul, Chapada Diamantina, Do Sisal, Irecê, Itaparica (BA/PE), Litoral Sul, Piemonte do Paraguaçu, Semi-árido Nordeste II, Sertão do São Francisco, Sertão Produtivo, Velho Chico.

<sup>3</sup> Baixo Sul, Chapada Diamantina, Do Sisal, Irecê, Litoral Sul, Semi-árido Nordeste II, Sertão do São Francisco, Velho Chico, Itaparica (PE/BA).

<sup>4</sup> O entrevistado observou que o Rio de Janeiro ainda não integrava a rede nacional de territórios.

<sup>5</sup> De acordo com o entrevistado: CUT, SETAG, MST, Movimento de Bairro, Movimento Negro, trabalhadores urbanos, movimento de pessoas com deficiência, Movimento de Mulheres, os povos de comunidades tradicionais: quilombolas, fundos de pasto, ervateiros e ervateiras, os povos tradicionais, como os povos de santo, índios e ciganos, os segmentos de esportes, os segmentos religiosos, pescadores e marisqueiras, trabalhadores rurais, agricultores familiares, dentre outros.

<sup>6</sup> Regime Especial de Direito Administrativo. É um regime de contratação temporária de pessoas para prestarem serviço ao poder público. Os contratos têm, normalmente, duração de dois anos, podendo ser prorrogados por mais dois (Fonte: <http://www.webartigos.com/articles/17018/1/A-Inconstitucionalidade-do-Regime-Especial-de-Direito-Administrativo/paginal.html#ixzz19LHYbOKk>).

<sup>7</sup> No território da Região Metropolitana de Salvador foram selecionados dois representantes territoriais da SECULT.

<sup>8</sup> Como enfatiza Lefebvre, as representações espaciais fazem aqui as vezes de mediadoras entre o concebido e o vivido, podendo, inclusive, modificá-los, no cotidiano das regiões, territórios e lugares (LEFEBVRE, 2006).