



## El plan de regionalización del Estado de Bahia (Brasil): “Los territorios de identidad” como marco de aplicación de políticas públicas de fomento del desarrollo regional y de lucha contra la desigualdad (2007-2012)

Nadir Blatt

**ADVERTIMENT.** La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) i a través del Dipòsit Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

**ADVERTENCIA.** La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) y a través del Repositorio Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

**WARNING.** On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) service and by the UB Digital Repository ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



UNIVERSITAT DE BARCELONA



**UNIVERSIDADE DE BARCELONA  
FACULDADE DE GEOGRAFIA E HISTÓRIA  
PROGRAMA DE DOUTORADO EM GEOGRAFIA  
PLANIFICAÇÃO TERRITORIAL E GESTÃO AMBIENTAL**

**EL PLAN DE REGIONALIZACIÓN DEL ESTADO DE BAHIA  
(BRASIL): “LOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDAD” COMO MARCO DE  
APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO DEL  
DESARROLLO REGIONAL Y DE LUCHA CONTRA LA  
DESIGUALDAD (2007-2012)**

**DIRETOR : DR. JAUME FONTGAROLERA  
DOUTORANDA: NADIR BLATT**

**BARCELONA – ESPANHA  
2014**



UNIVERSITAT DE BARCELONA



**UNIVERSIDADE DE BARCELONA  
FACULDADE DE GEOGRAFIA E HISTÓRIA  
PROGRAMA DE DOUTORADO EM GEOGRAFIA,  
PLANIFICAÇÃO TERRITORIAL E GESTÃO AMBIENTAL**

**NADIR BLATT**

**EL PLAN DE REGIONALIZACIÓN DEL ESTADO DE BAHIA  
(BRASIL): “LOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDAD” COMO MARCO DE  
APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO DEL  
DESARROLLO REGIONAL Y DE LUCHA CONTRA LA  
DESIGUALDAD (2007-2012)**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Geografia, Planificação Territorial e Gestão Ambiental da Universidade de Barcelona (UB), para a obtenção do Título de Doutora, sob a direção do Professor Doutor Jaume Font Garolera.

**BARCELONA – ESPANHA  
2014**

## FICHA CATALOGRÁFICA

B583p Blatt, Nadir.

El Plan de regionalización del Estado de Bahia (Brasil): "los Territorios de Identidad" como marco de aplicación de políticas públicas de fomento del desarrollo regional y delucha contra la desigualdad (2007-2012),

2014/ Nadir Blatt.

331f.: il.; algunas color.

Diretor: Dr. Jaume Font Garolera.

Tese (Doutorado) – Universidade de Barcelona, Faculdade de Geografia e História, Programa de Doutorado em Geografia,

Planificação Territorial e Gestão Ambiental, Barcelona, 2014.

Referências: f. 317 - 329.

1. Territórios de identidade – Estado da Bahia. 2.

Desenvolvimento territorial. 3. Políticas públicas. I. Garolera,

Jaume Font. II. Universidade de Barcelona, Faculdade de

Geografia e História, Programa de Doutorado em Geografia,

Planificação Territorial e Gestão Ambiental III. T.

CDD: 912

Catálogo na fonte: Cristiane Cardoso Sousa - Cientista da Informação  
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) Campus Vitória da Conquista - BA

## AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus, por ter me permitido que, apesar da perda de pessoas muito queridas, ocorridas durante o desenvolvimento deste trabalho, obtivesse forças para superar e finalizar. Várias pessoas e instituições contribuíram na elaboração desta tese, às quais apresento meus sinceros agradecimentos: da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), aos professores Doutores Abel Rebouças São José e Paulo Roberto Pinto Santos, Magníficos Reitores, idealizadores responsáveis pela parceria com a Universidade de Barcelona (UB), no oferecimento do Programa de Doutorado aos servidores técnicos-administrativos e docentes. Agradeço a equipe da Gerência de Pós-Graduação, pela viabilização operacional na condução dos trabalhos realizados e coordenação institucional do curso, bem como pela contribuição individual a todos os alunos doutorandos, para a finalização de seus trabalhos. Agradeço, também, a todos meus colegas, que colaboraram com este trabalho, em especial a Patricia Gondim, Francisco Carvalho e Darci Rodrigues Alves, pela solidariedade, nos momentos em que, durante esta trajetória, precisávamos do apoio e amparo, uns dos outros.

Da Universidade de Barcelona (UB), agradeço a todos os professores do Programa de Doutorado que contribuíram com seus ensinamentos para a minha formação, em especial aos professores, Dolores Sánchez Aguilera, Javier Martín-Vide, Joan Tort e Jose Luis Luzón Benedicto, bem como a coordenadora professora Isabel Pujadas, pela forma responsável e atenciosa na coordenação do Programa. Em especial, muito agradecida a meu diretor, Professor Doutor Jaume Font Garolera, com suas revisões e contribuições durante todo o período de realização desta tese, pela confiança depositada e por ter acreditado em mim, contribuindo de forma paciente e decisiva na finalização deste trabalho.

Agradecimentos a meus amados familiares: meu esposo Jarbas e a meus filhos Maria Stéla e Pedro Enrique, meus maiores incentivadores, pela compreensão durante a elaboração desta tese, com renúncias e omissões constantes, em vários momentos familiares.

Finalizando, agradeço a todos que contribuíram de alguma forma, para que eu pudesse superar vários desafios durante o desenvolvimento dos trabalhos, que levaram à consecução deste objetivo. A todos, meu sincero reconhecimento e agradecimentos.

Dedico este trabalho aos meus pais Alipio Blatt (*in memoriam*) e Iolanda, que dignamente me mostraram a importância da família e, me ensinaram o caminho da honestidade e persistência. Especialmente a meu querido e saudoso pai, inesquecível em sua lição de que o ensino nos faz trilhar lugares diferentes, tendo ele trilhado caminho distante daquele de sua vontade, em prol dos ensinamentos e educação de seus filhos. Saudades eternas.

## RESUMO

A presente tese doutoral teve como objetivo investigar os critérios que levaram o Governo do Estado da Bahia (Brasil) a definir no seu Planejamento Territorial, 27 *Territórios de Identidade*, incluídos os 417 municípios, utilizando-os como elementos constitutivos para a formulação de políticas públicas, voltadas para o desenvolvimento local e regional. Os *Territórios de Identidade* foram criados mediante Decreto nº 12.354, de 25.08.2010, constituindo-os como marco territorial de aplicação para as políticas públicas da Bahia. Configuram-se como unidades de planejamento e aplicação de políticas possibilitando as ações em prol do desenvolvimento, de acordo com as demandas características da população de cada região e com a participação da sociedade civil organizada, levando-se em consideração aspectos sociais, econômicos e culturais, que caracterizam cada *Território de Identidade*. A tese analisa diversos indicadores socioeconômicos denominados--“indicadores do desenvolvimento”--dos municípios do Território de Vitória da Conquista (TRVC), comparando-os com os indicadores do Estado, colocando em evidência repercussões econômicas, sociais e geográficas. As informações foram obtidas através de questionários aplicados junto aos gestores das 24 Prefeituras dos municípios integrantes do TRVC, tanto pessoalmente como online, e mediante entrevistas a técnicos e políticos das secretarias dos municípios e Estado da Bahia. Os resultados da investigação permitem comprovar que a divisão em *Territórios de Identidade* teve lógica similar às propostas anteriores de regionalização do Brasil, -- divisão do país em Territórios da Cidadania-- definidos a partir das características específicas dos arranjos sociais e locais de cada região (ambientais, demográficas e sociais). Entre os principais problemas encontrados no TRVC destacam-se, entre outros, a falta de oportunidades de trabalho, a segurança pública, saneamento básico, habitação e os déficits em relação a serviços públicos, saúde e educação (escolas), bem como a degradação dos recursos naturais, a contaminação da água, do solo e do ar e o problema endêmico da escassez de água. Este trabalho poderá contribuir na tomada de decisão pelos atores envolvidos no processo de elaboração de políticas públicas específicas aos municípios dos territórios baianos. Com os resultados obtidos, conclui-se que os *Territórios de Identidade* ainda não se constituem como unidades consolidadas de planejamento, participação e gestão de políticas públicas, em prol do desenvolvimento local.

**Palavras - chave:**Desenvolvimento Territorial. Políticas Públicas. Territórios de Identidade.

## RESUMEN

La presente tesis doctoral tiene por objeto investigar los criterios que llevaron al Gobierno del Estado da Bahia (Brasil) a definir en la Planificación Territorial 27 Territorios de Identidad que incluyen 417 municipios, utilizándolos como elementos constitutivos en la formulación de políticas públicas para el desarrollo local y regional. Los *27 Territórios de Identidade* fueron creados mediante el Decreto nº 12.354, de 25/08/2010, y constituyen el marco territorial de aplicación de las políticas públicas bahianas. Se configuran como unidades de planificación y aplicación de políticas y acciones de desarrollo, acordes con las características de la población de cada región, contando con la participación de la sociedad civil y teniendo en cuenta los aspectos sociales, económicos y culturales que caracterizan a cada *Território de Identidade*. La tesis analiza diversos indicadores socioeconómicos --llamados "indicadores de desarrollo"-- de los municipios del Territorio de Vitória da Conquista (TRVC), comparándolos con los indicadores del resto del Estado, poniendo en evidencia su impacto económico, social y geográfico. La información se obtuvo a través de cuestionarios realizados a los gerentes de las 24 prefecturas, de miembros de municipios del TRVC, tanto personalmente como *online*, y mediante entrevistas a técnicos y políticos de las secretarías de los municipios y los departamentos del Gobierno del Estado de Bahía. Los resultados de la investigación permiten comprobar que la división en *Territórios de Identidade* tiene una lógica similar a la de propuestas anteriores de regionalización de Brasil. Es el caso de la división del país en Territorios de la Ciudadanía, definidos a partir de las características específicas de los acuerdos sociales y locales en cada región (ambiental, demográfica y social). Entre los principales problemas detectados en el TRVC destacan, entre otros, la falta de oportunidades de trabajo, la seguridad pública, el saneamiento básico, la habitación y los déficits en materia de servicios públicos, salud y educación (escuelas), así como el deterioro de los recursos naturales, la contaminación del agua, el aire y el suelo y el problema endémico de la sequía. El trabajo de investigación hacer posible la toma de decisiones de los actores en el proceso de elaboración de políticas públicas específicas de los municipios de los territorios bahianos. A partir de los resultados obtenidos, se concluye que los *Territórios de Identidade* todavía no constituyen unidades sólidas de planeamiento, participación y gestión de políticas públicas a favor del desarrollo local.

**Palabras - clave:** Desarrollo Territorial. Políticas Públicas. Territorios de Identidad.

## ABSTRACT

This PhD thesis aimed to investigate the criteria that led the Government of the State of Bahia (Brazil) to define in its Territorial Planning, 27 identity Territories, including 417 counties, using them as building blocks for the formulation of public politic elements, dedicated to local and regional development. The Identity Territories were created by Decree, n° 12.354, of 25.08.2010, constituting them as territorial framework of application for public politics of Bahia. Are configured as planning units and implementation of politics, enabling actions to promote development, according to the demands of the population characteristics of each region and with the participation of civil society, taking into consideration social aspects, economic and cultural, that characterize each Identity Territory. The thesis examines various socioeconomic denominated indicators, -- “development indicators” – of the counties of the Territory of Vitoria da Conquista (TRVC) comparing them with the indicators of the state, highlighting economic, social and geographical implications. Data were obtained through questionnaires with the managers of the 24 prefectures of the member municipalities of TRVC, either in person or online, and through interviews with the technical and political secretaries of municipalities and the State of Bahia. Research results allow to to prove that the division in Identity Territories had similar logic to the previous proposals for the regionalization of Brazil, If the division of the country in Citizenship Territories, defined based on the specific characteristics of social and local arrangements in each region (environmental, demographic and social). Among the main problems encountered in the TRVC, stand out, among others, the lack of job opportunities, public security, basic sanitation, housing and deficits in relation to public services, health and education (schools), and degradation of natural resources, contamination of water, soil and air, and the endemic problem of water scarcity. This work may contribute to the decision making of stakeholders involved in the formulation of public politic process to municipalities of the Bahian territories. With the results obtained, it was concluded that the Identity Territories are not yet constituted as consolidated planning units, participating in management of public policies, in favor of local development.

**Keywords:** Territorial Development. Public Policy. Identity territories.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACOS	Associação de Caprinos e Ovinos do Sudoeste da Bahia
ADAB	Agência Estadual de Defesa Agropecuária
AEE	Anos Esperados de Estudo
AME	Anos Médios de Estudo
APL	Arranjos Produtivos Locais
APP-BA	Articulação em Políticas Públicas na Bahia
APU	Atividade Administrativa Pública
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Desenvolvimento do Nordeste
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Plano Brasil Sem Miséria
CADÚnico	Cadastro Único do Governo Federal
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAPPA	Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CEDETER	Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial
CEPLAC	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CET	Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade
CF	Constituição Federal do Brasil
CODETER	Colegiado Territorial de Desenvolvimento Sustentável
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CTN	Código Tributário Nacional
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
EBCT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EBDA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ETENE	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
EV	Expectativa de Vida ao Nascer
FAINOR	Faculdade Independente do Nordeste
FDA	Fundos de Desenvolvimento do Norte
FECRIANÇA	Fundo Estadual de Atendimento a Criança e ao Adolescente
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIDA	Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
FIES	Financiamento Estudantil
FJT	Faculdade Juvênio Terra/Maurício de Nassau
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE	Fundos de Desenvolvimento do Nordeste
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FTC	Faculdade de Tecnologia e Ciência
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

GLTBS	Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
GTT	Grupos de Trabalho Territoriais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHAD	Índice de Desenvolvimento Humano ajustado à Desigualdade
IFBA	Instituto Federal de Educação da Bahia
IFES	Instituições Federais de Ensino
IMT	Índice do Mercado de Trabalho
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INE	Índice do Nível de Educação
INS	Índice do Nível de Saúde
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisas e Estatísticas
IPE	Índice de Performance Econômico
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IPS	Índice de Performance Social
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto Sobre Propriedade de Veículos e Automotores
IRPF	Imposto de Renda sobre Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica
ISB	Índice de Ofertas de Serviços Básicos
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITD	Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MEI	Microempreendedor Individual
MI	Ministério da Integração Nacional
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MEC	Ministério da Educação
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MOP	Manual de Orçamento Público
MP	Ministério do Planejamento
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONGs	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBio	Petrobrás Biocombustíveis
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEA	População Economicamente Ativa

PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S/A
PIB	Produto Interno Bruto
PLANDEB	Programa Geral de Industrialização
PMVC	Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNEs	Portadores de Necessidades Especiais
PNOT	Política Nacional de Ordenamento do Território
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPA-P	Plano Plurianual Participativo
PPP	Parceria Público Privado
PROATER	Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Nacional
PRONAT	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade para Todos
RDH	Relatório do Desenvolvimento Humano
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RLEE	Renda Líquida Enviada ao Exterior
RNB	Renda Nacional Bruta
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCO	Sociedade Civil Organizada
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAGRI	Secretaria de Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura do Estado da Bahia
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEC	Secretaria da Educação do Estado da Bahia
SECTI	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza do Estado da Bahia
SEFAZ	Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais do Estado da Bahia
SEDIR	Secretaria do Desenvolvimento e Integração Regional do Estado da Bahia
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAN	Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia
SERIN	Secretaria de Relações Institucionais do Estado da Bahia
SESAB	Secretaria da Saúde do Estado da Bahia
SESOL	Superintendência de Economia Solidária
SETRE	Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia
SGE	Sistema de Gestão Estratégica
SIG	Sistema de Informações Gerenciais
SINE	Sistema Nacional de Empregos
SIT	Sistema de Informações Territoriais
SNAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAF	Superintendência de Agricultura Familiar

SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
TCR	Transferência Condicionada de Renda
TRVC	Territórios de Identidade de Vitória da Conquista
UB	Universidade de Barcelona
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UFBA	Universidade Federal da Bahia

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	Mapa da Divisão do Estado da Bahia em 27 Territórios de Identidade	26
<b>Figura 2</b>	Mapa da Localização dos 24 Municípios no Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC)	38
<b>Figura 3</b>	Estrutura dos Capítulos da Tese	41
<b>Figura 4</b>	Mapa do Brasil: Unidades da Federação por grandes Regiões, 2012	44
<b>Figura 5</b>	Mapa da Localização do Estado da Bahia	51
<b>Figura 6</b>	Taxa de Mortalidade Infantil (%) (Menores de 1 Ano) – Brasil e Regiões – 2000-2010	59
<b>Figura 7</b>	Taxa de Analfabetismo (%) (pessoas de 10 a 14 anos) – Brasil e Regiões – 2007 a 2011	62
<b>Figura 8</b>	Taxa de Analfabetismo (%) (pessoas de 15 anos ou mais) – Brasil e Regiões – 2007 a 2011	63
<b>Figura 9</b>	Escolaridade Média em anos de Estudo (%) (pessoas de 25 anos ou mais) – Brasil e Regiões – 2006 a 2011	64
<b>Figura 10</b>	PIB Renda Domiciliar per capita (reais) – Brasil e Regiões – 2006 a 2010	65
<b>Figura 11</b>	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ( % ) - Brasil e Regiões – 2007 a 2009	68
<b>Figura 12</b>	IDHAD do Brasil em relação a alguns países (2013)	69
<b>Figura 13</b>	Rendimento Médio Mensal Real (Reais) da População de 10 anos ou mais de idade - Brasil e Regiões, 2006 a 2009	75
<b>Figura 14</b>	Taxa de Pobreza - Brasil e regiões (%) 2007 a 2009	77
<b>Figura 15</b>	Taxa de Extrema Pobreza - Brasil e regiões (%) 1995 e 2008	77
<b>Figura 16</b>	Distribuição da População Residente - Brasil, Nordeste, Bahia -2005 a 2009 e 2011	79
<b>Figura 17</b>	População Economicamente Ativa (pessoas de 18 anos ou mais de idade ocupadas) – Nordeste e Estados – 2000 e 2010	84
<b>Figura 18</b>	Taxa de Extrema Pobreza ( % ) Nordeste e Estados 1991/2000/2010	86
<b>Figura 19</b>	Taxa de Mortalidade no Estado da Bahia (% por 1.000 nascidos vivos até 1 ano) 2003 a 2011	88
<b>Figura 20</b>	Tripé Economia - Sociedade - Território	100
<b>Figura 21</b>	Ciclo do processo de elaboração de Políticas Públicas	121
<b>Figura 22</b>	População nos Censos Demográficos (%) conforme situação do domicílio Brasil 1960/2010	129
<b>Figura 23</b>	Estrutura dos Elementos condicionantes do Plano Plurianual	140
<b>Figura 24</b>	Estrutura dos elementos condicionantes do Plano Plurianual Brasil PPA 2008/2011	146
<b>Figura 25</b>	Estrutura do planejamento do PPA 2012/2015 “Brasil sem Miséria”.	147
<b>Figura 26</b>	Mapa dos Eixos de Desenvolvimento da Bahia – PPA 2004/2007	151
<b>Figura 27</b>	Mapa Estratégico do PPA Participativo 2008-2012, Bahia	154
<b>Figura 28</b>	Mapa dos Municípios que compõem o Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC)	166
<b>Figura 29</b>	Taxa de Variação de Crescimento Demográfico no Estado da Bahia, Região Nordeste e Brasil segundo Censos Demográficos 2000-2010	173
<b>Figura 30</b>	Comparativo do Produto Interno Bruto a Preços Correntes (milhões)	177

	do Território de Identidade (TRVC) – Bahia e (%) de participação no PIB Total - 2006 a 2010	
<b>Figura 31</b>	Evolução do Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M) Bahia-Nordeste-Brasil 2005 a 2010	178
<b>Figura 32</b>	Participação dos Setores de Atividade Econômica (%) no PIB do TRVC 2005 e 2010	184
<b>Figura 33</b>	Valor adicionado Bruto na Agricultura, Indústria e Serviços (R\$ 1.000) ao Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M) dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) 2005 a 2010	185
<b>Figura 34</b>	Arrecadação Municipal, Estadual e Transferências do Estado e União aos 23 Municípios do TRVC –exceto Vitória da Conquista - 2010	186
<b>Figura 35</b>	Comparativo do total de Arrecadação e Transferências dos 23 Municípios do TRVC em relação ao Município de Vitória da Conquista 2010	187
<b>Figura 36</b>	Total de Transferências do Estado e União aos Municípios do TRVC 2007a 2010	188
<b>Figura 37</b>	Taxa de desocupação da população economicamente ativa de 16 anos ou mais de idade (%) Bahia- 2001 a 2009 e 2011	189
<b>Figura 38</b>	Distribuição total de ocupados por setor de atividades no Estado da Bahia 2001-2006-2011	190
<b>Figura 39</b>	Evolução do Percentual de empregados e trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada dentre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade (%) 2001 a 2009 e 2011	191
<b>Figura 40</b>	Renda Domiciliar per capita média (R\$) Bahia 2001 a 2009 e 2011	192
<b>Figura 41</b>	Evolução do Rendimento Médio (R\$) do trabalho principal por anos de estudo Bahia - 2001-2006-2011	194
<b>Figura 42</b>	Comparativo da Incidência da Extrema \Pobreza na Bahia 2001 a 2009 e 2011	197
<b>Figura 43</b>	População com Renda Domiciliar <i>per capita</i> de até R\$ 70,00 Bahia 2001 a 2009 e 2011	199
<b>Figura 44</b>	Evolução da Renda domicil (R\$) <i>per capita</i> média dos 20% mais pobres da população – Bahia 2001 a 2009 e 2011	200
<b>Figura 45</b>	Taxa de Analfabetismo da População 20% mais pobre com idade entre 6 e 14 anos e 15 e 17 anos – Bahia/Brasil - 2001 a 2009 e 2011	206
<b>Figura 46</b>	Taxa de Analfabetismo da População geral com idade de 6 a 14 anos – 15 a 17 anos - Bahia 2001 a 2009 e 2011	207
<b>Figura 47</b>	Taxa de frequência à escola ou creche da população geral (%) com idade entre 0 a 3 anos/4 e 5 anos/6 a 14 anos/15 a 17 anos Bahia - 2001 a 2009 e2011	208
<b>Figura 48</b>	Taxa de Analfabetismo Total e por situação Cencitária Bahia - 2006/2011	209
<b>Figura 49</b>	Quantidade de óbitos nos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) 2007 a 2012	213
<b>Figura 50</b>	Classificação dos Municípios do TRVC quanto ao Índice de Performance Social (IPS) 2010	217
<b>Figura 51</b>	Estrutura da Participação dos Atores Sociais na formulação de Políticas Públicas	236
<b>Figura 52</b>	Distribuição dos Recursos por Território de Identidade – Bahia PPA 2007/2011	251

<b>Figura 53</b>	Distribuição dos Recursos por Fontes – Bahia PPA 2007/2011	252
<b>Figura 54</b>	Recursos Totais do Plano Plurianual por Origem (%) Bahia PPA 2012/2015	254
<b>Figura 55</b>	Recursos Totais do Plano Plurianual por Destinação (%) Bahia PPA 2012/2015	255
<b>Figura 56</b>	Serviços públicos oferecidos pelas Políticas de Serviços	267
<b>Figura 57</b>	Estratégias do Programa Brasil Sem Miséria no meio rural	268
<b>Figura 58</b>	Municípios dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia atendidos pelo Programa Plano Safra 2007 a 2013 e estimativa 2014	274

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Municípios que compõem os Territórios de Identidade do Estado da Bahia	26
<b>Tabela 2</b>	Esperança de Vida ao Nascer e Taxa de Mortalidade Infantil ambos os sexos Brasil - 1980/2011	59
<b>Tabela 3</b>	Esperança de Vida ao Nascer Brasil e Regiões (anos) 2007 a 2012	60
<b>Tabela 4</b>	Vida Média às idades exatas (x) por sexo 2010/2011	61
<b>Tabela 5</b>	Evolução do Brasil em cada um dos Componentes do IDH 2000/2012	66
<b>Tabela 6</b>	Participação das Regiões no PIB Nacional (%) 2006 a 2010	71
<b>Tabela 7</b>	Participação das Unidades da Federação e Estados no PIB Nacional (%) 2002 a 2010	72
<b>Tabela 8</b>	População Residente e Taxa de Crescimento Anual - Brasil, Nordeste, Bahia – 2005 a 2009 e 2011	79
<b>Tabela 9</b>	População Residente de 10 anos ou mais de idade, total e não alfabetizada, taxa de Analfabetismo, Brasil, Nordeste e Bahia – 1991/2000/2010	81
<b>Tabela 10</b>	Taxa de Analfabetismo (%) (11 a 14 anos) – Nordeste e Estados 1991-/2000/2010	81
<b>Tabela 11</b>	PIB Renda <i>per Capita</i> Brasil (%) e estados do Nordeste 1991/2000/2010	82
<b>Tabela 12</b>	PIB Total e <i>per Capita</i> – Índices e taxas de crescimento (%) Bahia 2003 a 2011	83
<b>Tabela 13</b>	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)-Brasil e Estados do Nordeste 1991/2000/2010	84
<b>Tabela 14</b>	Evolução do Rendimento Médio do trabalho principal – Bahia 2001/2006/2011	85
<b>Tabela 15</b>	População Total e Extremamente Pobre (%) Bahia 2006/2011	87
<b>Tabela 16</b>	Distribuição da População residente no Brasil e regiões 2000/2010	89
<b>Tabela 17</b>	Comparativa do Analfabetismo (% pessoas de 15 anos ou mais) Brasil e Regiões 2008 e 2009	90
<b>Tabela 18</b>	Comparativa PIB <i>per Capita</i> (% – Brasil e Regiões 2005 a 2007	91
<b>Tabela 19</b>	Comparativa IDH (%) - Brasil e Regiões - 2005 a 2007	92
<b>Tabela 20</b>	Comparativa Taxa de Extrema Pobreza (%) Brasil e regiões - 2005 a 2007	93
<b>Tabela 21</b>	Evolução Territorial e Administrativa da Bahia, 1534/2010	108
<b>Tabela 22</b>	Dinâmica Socioeconômica – Administrativa da Bahia 1950/2010	109
<b>Tabela 23</b>	Evolução dos trabalhos de Atualização dos limites dos territórios 2012	110
<b>Tabela 24</b>	Períodos Paradigmáticos da Administração Pública 1900-1990	132
<b>Tabela 25</b>	Aspectos Sociodemográficos: dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia 2010	164
<b>Tabela 26</b>	Panorama dos Aspectos Sociodemográficos: área, população e densidade demográfica dos Municípios do TRVC 2000/2010	172
<b>Tabela 27</b>	Produto Interno Bruto Total (R\$ 1.000) dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) 2006 a 2010	176
<b>Tabela 28</b>	PIB <i>per capita</i> (R\$) dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista(TRVC) e classificação no ranking dos Municípios	180

	do Estado - 2006 a 2010	
<b>Tabela 29</b>	Trabalho Infantil por faixa etária Bahia – 2006/2011	195
<b>Tabela 30</b>	Evolução da Extrema Pobreza Bahia – 2006/2011	196
<b>Tabela 31</b>	População Urbana e Rural e em Extrema Pobreza (%) nos Municípios do Território de Identidade Vitória da Conquista (TRVC) – 2010	198
<b>Tabela 32</b>	Análise Relativa dos Índices de Performance Econômica (IPE) dos Municípios do Estado da Bahia 2010	203
<b>Tabela 33</b>	Esperança de Vida ao Nascer, Mortalidade infantil e Taxa de envelhecimento nos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) 2000/ 2010	211
<b>Tabela 34</b>	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) e Ranking Baiano 2000/2010.	220
<b>Tabela 35</b>	Agências Bancárias e Financiamentos concedidos a produtores e cooperativas, nos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) 2008 a 2010	244
<b>Tabela 36</b>	Mudanças no Ensino Superior - Vitória da Conquista 2000/2010	245
<b>Tabela 37</b>	Programas e projetos para redução da pobreza e promoção do desenvolvimento de iniciativa federal integrados com as esferas estaduais e municipais	271
<b>Tabela 38</b>	Quantitativo de Questionários respondidos por Localidade e Função	286
<b>Tabela 39</b>	Motivos que levaram a divisão do Estado da Bahia em Territórios de Identidade	287
<b>Tabela 40</b>	Definição de critérios na repartição dos recursos orçamentários, destinados aos programas e políticas públicas definidas no planejamento dos municípios	289
<b>Tabela 41</b>	Principais áreas atendidas com projetos e programas nas diversas Secretarias ou Prefeituras para atender aos municípios do Território de Identidade de VCA	291
<b>Tabela 42</b>	Aporte financeiro dos diferentes parceiros, atores sociais e agentes políticos, para o processo de formulação, implementação, execução e avaliação das políticas públicas promovidas no TRVC	292
<b>Tabela 43</b>	Como as políticas públicas se constituíram em mecanismos de formulação (tomada de decisão, implementação, controle, monitoramento e avaliação da execução) das demandas dos municípios que fazem parte do Território de Identidade	294
<b>Tabela 44</b>	Indicadores ou resultados que comprovam benefícios do aporte de recursos financeiros, humanos, materiais, tecnológicos, entre outros, na promoção do desenvolvimento dos municípios para enfrentar e superar as desigualdades socioespaciais	295
<b>Tabela 45</b>	Principais problemas enfrentados pelo município para implementação de políticas públicas de promoção do desenvolvimento local e regional nos Territórios de Identidade	296

# SUMÁRIO

	<b>RESUMO</b>	
	<b>RESUMEM</b>	
	<b>ABSTRACT</b>	
	<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b>	
	<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b>	
	<b>ÍNDICE DE TABELAS</b>	
	<b>SUMÁRIO</b>	
<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>21</b>
1.2	Marcos Teóricos e Metodológicos da Tese	28
1.3	O Problema da Pesquisa	29
1.4	Objetivos	30
1.4.1	Objetivo Geral	30
1.4.2	Objetivos Específicos	30
1.5	Hipóteses da Tese a Comprovar	31
1.6	Procedimentos Metodológicos	32
1.7	Motivação Pessoal e Justificativa	35
1.8	Localização Geográfica da Área de Estudo	36
1.9	Estrutura da Tese	38
<b>2</b>	<b>A DIVISÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA NO BRASIL E NO ESTADO DA BAHIA</b>	<b>42</b>
2.1	A Formação Territorial e o Planejamento: Divisão Regional do Brasil	42
2.1.1	Histórico da Divisão Regional no Brasil	44
2.2	A Formação Territorial e o Planejamento do Estado da Bahia	49
2.3	Análise de Indicadores Socioeconômicos nas Desigualdades Regionais do Brasil	55
2.3.1	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	56
2.3.2	Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD)	66
2.3.3	Índice do Produto Interno Bruto (PIB)	68
2.3.4	Índice do Produto Nacional Bruto (PNB)	72
2.3.5	Índice de Pobreza	74
2.4	Análise de indicadores socioeconômicos nas desigualdades no Nordeste e no Estado da Bahia	76
2.4.1	População	76
2.4.2	Educação	78
2.4.3	Produto Interno Bruto (PIB)	80
2.4.4	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	81
2.4.5	Pobreza	83
2.4.6	Saúde	85
2.5	CONCLUSÕES SOBRE AS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL, NORDESTE E NO ESTADO DA BAHIA	86
<b>3</b>	<b>TERRITÓRIOS: QUESTÕES CONCEITUAIS E ASPECTOS METODOLÓGICOS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NA BAHIA</b>	<b>93</b>

3.1	Território, Territorialização e elementos que compõem o Território: Uma Abordagem Conceitual	93
3.2	O Planejamento da Divisão do Estado da Bahia em Territórios de Identidade	98
3.2.1	Atualização dos Limites Intermunicipais dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia	105
3.3	CONCLUSÕES SOBRE A DIVISÃO DO ESTADO DA BAHIA EM TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE	108
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTRATÉGIAS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL</b>	<b>111</b>
4.1	Revisão de Literatura: Marco Conceitual, Origem e Modelos de Formulação e Análise de Políticas Públicas	113
4.1.1	Modelos de Análise e Investigação de Políticas Públicas	115
4.2	Trajetória das Políticas Públicas no Brasil	123
4.2.1	Marcos Históricos da Reforma do Estado no Brasil	125
4.3	As Políticas Públicas Federais para o Desenvolvimento Regional no Brasil	131
4.3.1	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I)	132
4.3.1.1	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II)	134
4.3.2	Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT)	135
4.3.3	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)	136
4.4	O planejamento Público no Brasil: os Planos Plurianuais (PPAs) a partir da Constituição Federal	137
4.5	Os Planos Plurianuais no Estado da Bahia: A Gestão Participativa nas Políticas Públicas	145
4.5.1	O Plano Plurianual 2004/2007	146
4.5.2	O Plano Plurianual 2008/2011	150
4.5.3	O Plano Plurianual 2012/2015	153
4.6	CONCLUSÕES SOBRE O PLANEJAMENTO NO ESTADO DA BAHIA ATRAVÉS DOS PLANOS PLURIANUAIS: ESFORÇOS FEDERAIS E ESTADUAIS	154
<b>5</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA (TRVC)</b>	<b>160</b>
5.1	Localização e Composição do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC)	162
5.2	Indicadores do Desenvolvimento nos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC)	164
5.3	Aspectos Demográficos dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC)	168
5.3.1	Características Demográficas: População, Área e Densidade Demográfica	169
5.3.1.1	Indicadores de População, Área e Densidade Demográfica	169
5.4	Aspectos Socioeconômicos dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC)	172
5.4.1	Produto Interno Bruto dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC)	173
5.4.1.1	Renda <i>per capitados</i> Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC)	177

5.4.2	Setores de Atividades Econômicas: Agropecuária, Indústria e Serviços	179
5.4.3	Finanças Públicas no TRVC: arrecadação de tributos de ordem municipal e transferências do Estado e União	183
5.4.4	Mercado de Trabalho e Rendimento nos municípios baianos	186
5.4.5	População em Extrema Pobreza na Bahia	195
5.4.6	Índice de Performance Econômica (IPE) nos municípios do TRVC	197
5.5	Aspectos Sociais dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC)	202
5.5.1	Indicadores na área de Educação	202
5.5.2	Indicadores na área de Saúde	206
5.5.3	Índice de Performance Social (IPS) nos municípios do TRVC	210
5.5.4	Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios (IDH-M) no TRVC	214
5.6	CONCLUSÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS NO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA (TRVC)	219
<b>6</b>	<b>AGENTES FINANCIADORES DO DESENVOLVIMENTO: PARTICIPAÇÃO, ARTICULAÇÃO E A PLURALIDADE DE ATORES SOCIAIS</b>	<b>229</b>
6.1	A Pluralidade de Atores nos Territórios: Agentes Governamentais e Atores da Sociedade Civil	231
6.2	Discussões nos Territórios de Identidade do Estado da Bahia: Organização e Mobilização dos diversos atores locais nas instâncias representativas em prol do desenvolvimento regional	236
6.3	Os Agentes de Desenvolvimento Econômico e Territorial no Estado da Bahia	239
6.4	Os desafios da gestão pública na identificação dos problemas sociais dos Municípios dos Territórios de Identidade	242
6.5	As Competências e Responsabilidades dos Municípios no Desenvolvimento Local: os Instrumentos de Gestão na elaboração de Políticas Públicas Municipais	244
6.6	A Distribuição dos Recursos Orçamentários no Planejamento dos Planos Plurianuais do Estado da Bahia: em busca de novas Fontes de Financiamento para os Serviços Públicos	247
6.6.1	Partícipes do Financiamento em prol do Desenvolvimento local nos Municípios dos Territórios de Identidade: As Alianças Público-Privadas	252
6.7	CONSIDERAÇÕES SOBRE ATUAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE	253
<b>7</b>	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL - OS DESAFIOS NO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA (TRVC)</b>	<b>256</b>
7.1	Ações das Políticas Públicas do Estado da Bahia	256
7.2	Diagnóstico das Ações e Estratégias de Políticas Nacionais:	257

	para o Desenvolvimento Local do TRVC	
7.2.1	Políticas Federais de Assistência Social	258
7.2.2	As Políticas de Garantia de Renda: Transferências Condicionantes de Renda	259
7.2.2.1	O Programa Nacional Bolsa Família	260
7.2.2.2	O Benefício Nacional de Prestação Continuada (BPC)	262
7.2.3	As Políticas Nacionais de Acesso a Serviços Públicos	263
7.2.4	As Políticas Nacionais de Inclusão Produtiva	264
7.2.4.1	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)	265
7.3	Políticas Nacionais de Articulação com as Secretarias do Estado da Bahia para o desenvolvimento dos municípios	267
7.4	RESULTADOS E DISCUSSÕES DA APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS	281
7.4.1	Análise da Relevância do Processo de Territorialização: Divisão em Territórios de Identidade: Questões 1 a 5	283
7.4.2	Implementação de Políticas Públicas, para o enfrentamento das Desigualdades Socioespaciais e promotoras do Desenvolvimento Regional: Questões 6 a 10	287
7.4.3	Análise dos Indicadores Socioeconômicos como avanços de Políticas Públicas voltadas à redução das Desigualdades Regionais: Questões 11 e 12	290
<b>8</b>	<b>CONCLUSOES E CONSIDERAÇÕES</b>	294
8.1	Considerações sobre Planejamento no Estado da Bahia	295
8.2	Considerações sobre Indicadores Sócioeconômicos do Brasil, Região Nordeste e Estado da Bahia	297
8.3	Considerações sobre o Processo de Regionalização no Estado da Bahia	299
8.4	Considerações sobre Políticas Públicas e Planejamento na Esfera Federal e no Estado da Bahia, através dos Planos Plurianuais	302
8.5	Considerações sobre Indicadores socioeconômicos nos Territórios de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) Atuação dos Atores Sociais nos Territórios de Identidade	308
8.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	309
<b>9</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	312
<b>10</b>	<b>ANEXOS</b>	327



## 1 INTRODUÇÃO

“O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento”  
(ECHEVERRI, 2010, p.93).

Buscando identificar melhores oportunidades de investimentos e estabelecendo prioridades temáticas, definidas a partir do levantamento da realidade de cada Território de Identidade e da “especificidade” dos arranjos sociais e locais de cada região, o Governo do Estado da Bahia passou a reconhecer em seu Planejamento Territorial a existência de 27 *Territórios de Identidade*, neles inseridos os 417 municípios baianos, tencionando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões.

Este trabalho de pesquisa de análise teórica e metodológica tem como objetivo uma investigação sobre critérios e fatores que levaram a divisão do Estado da Bahia em Territórios de Identidade, buscando responder se tal divisão vem sendo utilizada para a implementação de políticas públicas no Estado. As regiões apresentadas trazem um caráter global e particular acerca da sua apropriação e dos municípios, obedecendo às regras estabelecidas no planejamento do Governo Estadual, no sentido de ação e controle sobre o Território. O desafio da pesquisa foi buscar responder ao objetivo geral de investigar a relevância do processo de territorialização no Estado da Bahia, através dos Territórios de Identidade, como elementos constitutivos na definição, implementação e execução de políticas públicas, para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais e promotoras do desenvolvimento regional.

Tencionando-se a identificação e compreensão do critério de regionalização para a implementação de políticas públicas de diminuição das desigualdades regionais, bem como avaliar os novos desafios que se apresentam para a gestão pública através da elaboração de programas de políticas públicas, de caráter local e regional, propõe-se um diagnóstico das

realidades, evidenciando-se repercussões políticas, econômicas, sociais e geográficas da divisão territorial implantada. Ainda, dar visibilidade a divisão territorial e externar os resultados efetivos quanto à importância ou não da regionalização para os municípios envolvidos e se, políticas públicas executadas estão efetivamente reduzindo as desigualdades regionais, com os investimentos e ações implementadas, mudando a realidade local de cada região.

O Território de Identidade, entendido como um espaço físico, geralmente contínuo, caracterizado por elementos sociais, econômicos, ambientais e políticos que definem um importante grau de coesão entre os que vivem e trabalham nesse espaço, favorece uma visão integradora dos atores sociais, dos mercados e das políticas públicas e, por consequência, uma valorização dos recursos e dos potenciais das populações locais nos processos de desenvolvimento. (Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia - SEI). Os governantes do Estado da Bahia reconhecendo que existem diferentes territórios que conformam o Estado, sendo estes territórios baianos, denominados de Territórios de Identidade, empreendem esforços no sentido de que estes espaços representem lugares de convivência, na busca de planejamento e execução de ações para a melhoria das condições de vida das pessoas que ali vivem.

Existe uma série de conceitos acerca de “territórios” e “identidade”, onde alguns autores entendem que território e identidade são conceitos interligados. O território emerge das relações sociais, produto das relações do poder local existente, manifestando-se pelas formas de ocupação e uso dos espaços regionais e locais, podendo-se inferir que o território é uma forma política de organizar estes espaços na busca de objetivos comuns identificados pela população. Como conceitua Rafael Echeverri (2009), a identidade é a “expressão de traços diferenciadores e distintivos da população pertencente a um espaço, o que a converte no espírito essencial básico e estruturante do território.

A identidade é um elemento de caráter do território, relacionando-a com suas origens, com os modos de ocupação do espaço, com o contexto social construído e com um futuro mais solidário e interdependente. É considerado um fator de aglutinação, que reconhece e valoriza a diversidade, facilita a mediação de interesses, contribui para a coesão de princípios e para a convergência (ECHEVERRI, 2009).

Embora o território seja também considerado um espaço de poder, ele cumpre o papel de inclusão espacial, na construção de ações e busca de soluções para o desenvolvimento

territorial, valorizando a pluralidade de pessoas envolvidas e beneficiárias, os diversos agentes e atores sociais. Assim, os programas desenvolvidos nos territórios devem incluir os diferentes segmentos sociais e contemplar os mais diversos interesses presentes, na busca do desenvolvimento.

Desde 2007, o Governo da Bahia trabalha com a abordagem territorial buscando “identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões”. Atualmente, na Bahia existem 27 Territórios de Identidade constituídos a partir da especificidade de cada um, caracterizando-os como unidade de planejamento das políticas públicas do estado.

Este processo de regionalização implementado pelo Estado da Bahia, está sendo tomado como exemplo por outras unidades da Federação, embora ainda seja um processo recente e careça de maiores discussões sobre essa nova territorialização adotada. O processo de divisão obedece à metodologia adotada pelo Governo Federal quando da divisão do país em Territórios da Cidadania, enfatizando-se que necessário se faz a discussão acerca das relações de articulação entre os diversos municípios inseridos nos territórios, bem como entre os 27 Territórios de Identidade. A divisão da Bahia em 27<sup>1</sup> Territórios de Identidade foi implantada em 2007 pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), vinculada à Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), conforme Figura 1, da divisão do Estado da Bahia.

Constituindo-se os territórios como unidades de planejamento para as políticas públicas do Estado para possibilitar o planejamento das ações de desenvolvimento do Estado, de acordo com as demandas características da população de cada região, que são representadas por órgãos da sociedade civil organizada, levando-se em consideração aspectos sociais, econômicos e culturais. (SEPLAN, 2007).

O Programa Territórios de Identidade foi instituído pelo Decreto nº 12.354, de 25 de agosto de 2010, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social dos Territórios de Identidade na Bahia.

---

<sup>1</sup>Por meio da Resolução Cedeter nº 05, combinada com a Resolução Cedeter nº 06, ambas de 19 de maio de 2011, publicadas no DOE de 25 de maio de 2011, foi criado o 27º Território de Identidade, denominado Costa do Descobrimento, para vigência a partir do PPA 2012/2015.

O Decreto define Território de Identidade como “agrupamento identitário municipal, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, e reconhecido pela sua população como espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial”. Em termos de ocupação territorial, a região do estudo ocupa uma área de 26.773,99 km<sup>2</sup> o que representa 4,75% dos 564.692,67 km<sup>2</sup> de área total do território baiano. A contribuição deste colegiado territorial na composição do Produto Interno Bruto (PIB) baiano ainda é pouco expressiva, ficando abaixo dos 4% (SEI/IBGE, 2010).

Para a confirmação ou negação das hipóteses do estudo, tendo os Territórios de Identidade como elementos referenciais na implementação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento dos Territórios de Identidade, onde se inserem os 417 municípios do Estado, utilizou-se o método dedutivo. De acordo com Lakatos (2003, p. 86), “é um processo mental por intermédio do qual, a partir de dados particulares, suficientemente estabelecidos, se confere uma verdade generalizada e universal, não estando contida nas partes examinadas”.

**Figura 1** - Divisão do Estado da Bahia em 27 Territórios de Identidade



Fonte: SEI, 2012.

**Tabela 1** - Municípios que compõem os Territórios de Identidade no Estado da Bahia

Nº	TERRITÓRIO	MUNICÍPIOS
1	IRECÊ	América Dourada, Barra do Mendes, Barro Alto, Cafarnaum, Canarana, Central, Gentio do Ouro, Ibipecta, Ibititá, Ipupiara, Irecê, Itaguacú da Bahia, João Dourado, Jussara, Lapão, Mulungu do Morro, Presidente Dutra, São Gabriel, Uibaí, Xique-Xique
2	VELHO CHICO	Barra, Bom Jesus da Lapa, Brotas de Macaúbas, Carinhanha, Feira da Mata, Ibotirama, Igaporã, Malhada, Matina, Morpará, Muquém do São Francisco, Oliveira dos Brejinhos, Paratinga, Riacho de Santana, Serra do Ramalho, Sítio do Mato
3	CHAPADA DIAMANTINA	Abaíra, Andaraí, Barra da Estiva, Boninal, Bonito, Ibicoara, Ibitiara, Iramaia, Iraquara, Itaetê, Jussiape, Lençóis, Marcionílio Souza, Morro do Chapéu, Mucugê, Nova Redenção, Novo Horizonte, Palmeiras, Piatã, Rio de Contas, Seabra, Souto Soares, Utinga, Wagner
4	SISAL	Araci, Barrocas, Biritinga, Candeal, Cansanção, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Retirolândia, Santa Luz, São Domingos, Serrinha, Teofilândia, Tucano, Valente
5	LITORAL SUL	Almadina, Arataca, Aurelino Leal, Barro Preto, Buerarema, Camacã, Canavieiras, Coaraci, Floresta Azul, Ibicaraí, Ilhéus, Itabuna, Itacaré, Itaju do Colônia, Itajuípe, Itapé, Itapitanga, Jussari, Maraú, Mascote, Pau Brasil, Santa Luzia, São José da Vitória, Ubaitaba, Una, Uruçuca
6	BAIXO SUL	Aratuípe, Cairu, Camamu, Gandu, Ibirapitanga, Igrapiúna, Ituberá, Jaguaripe, Nilo Peçanha, Pirai do Norte, Presidente Tancredo Neves, Taperoá, Teolândia, Valença, Wenceslau Guimarães
7	EXTREMO SUL	Alcobaça, Caravelas, Ibirapuã, Itamarajú, Itanhém, Jucuruçu, Lajedão, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Prado, Teixeira de Freitas, Vereda
8	MÉDIO SUDOESTE DA BAHIA	Caatiba, Firmino Alves, Ibicuí, Iguai, Itambé, Itapetinga, Itarantim, Itororó, Macarani, Maiquinique, Nova Canaã, Potiraguá, Santa Cruz da Vitória
9	VALE DO JIQUIRIÇÁ	Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elisio Medrado, Irajuba, Itaquara, Itiruçu, Jaguaquara, Jiquiriçá, Lafaiete Coutinho, Lagedo do Tabocal, Laje, Maracás, Milagres, Mutuípe, Nova Itarana, Planaltino, Santa Inês, São Miguel das Matas, Ubaíra
10	SERTÃO DO SÃO FRANCISCO	Campo Alegre de Lourdes, Canudos, Casa Nova, Curaçá, Juazeiro, Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé, Sobradinho, Uauá
11	BACIA DO RIO GRANDE	Angical, Baianópolis, Barreiras, Buritirama, Catolândia, Cotegipe, Cristópolis, Formosa do Rio Preto, Luis Eduardo Magalhães, Mansidão, Riachão das Neves, Santa Rita de Cássia, São Desidério, Wanderley
12	BACIA DO PARAMIRIM	Boquira, Botuporã, Caturama, Érico Cardoso, Ibipitanga, Macaúbas, Paramirim, Rio do Pires, Tanque Novo
13	SERTÃO PRODUTIVO	Brumado, Caculé, Caetité, Candiba, Contendas do Sincorá, Dom Basílio, Guanambi, Ibiassucê, Ituaçu, Iuiu, Lagoa Real, Livramento de Nossa Senhora, Malhada de Pedras, Palmas de Monte Alto,

		Pindaí, Rio do Antonio, Sebastião Laranjeiras, Tanhaçu, Urandi
Nº	TERRITÓRIO	MUNICÍPIOS
15	BACIA DO JACUÍPE	Baixa Grande, Capela do Alto Alegre, Gavião, Ipirá, Mairi, Nova Fátima, Pé de Serra, Pintadas, Quixabeira, Riachão do Jacuípe, São José do Jacuípe, Serra Preta, Várzea da Roça, Várzea do Poço
16	PIEMONTE DA DIAMANTINA	Caem, Capim Grosso, Jacobina, Miguel Calmon, Mirangaba, Orolândia, Saúde, Serrolândia, Umburanas, Várzea Nova
17	SEMIÁRIDO NORDESTE II	Ajustina, Antas, Banzaê, Cícero Dantas, Cipó, Coronel João Sá, Euclides da Cunha, Fátima, Heliópolis, Jeremoabo, Nova Soure, Novo Triunfo, Paripiranga, Pedro Alexandre, Ribeira do Amparo, Ribeira do Pombal, Santa Brígida, Sítio do Quinto
18	LITORAL NORTE E AGRESTE BAIANO	Acajutiba, Alagoinhas, Aporá, Araçás, Aramari, Cardeal da Silva, Catu, Conde, Crisópolis, Entre Rios, Esplanada, Inhambupe, Itanagra, Itapicuru, Jandaíra, Mata de São João, Olindina, Ouriçangas, Pedrão, Pojuca, Rio Real, Sátiro Dias
19	PORTAL DO SERTÃO	Água Fria, Amélia Rodrigues, Anguera, Antonio Cardoso, Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe, Coração de Maria, Feira de Santana, Ipecaetá, Irará, Santa Bárbara, Santanópolis, Santo Estevão, São Gonçalo dos Campos, Tanquinho, Teodoro Sampaio, Terra Nova
20	VITÓRIA DA CONQUISTA	<b>Anagé, Aracatu, Barra Choça, Belo Campo, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Cândido Sales, Caraíbas, Condeúba, Cordeiros, Encruzilhada, Guajeru, Jacaraci, Licínio de Almeida, Maetinga, Mirante, Mortugaba, Piripá, Planalto, Poções, Presidente Jânio Quadros, Ribeirão do Largo, Tremedal, Vitória da Conquista</b>
21	RECÔNCAVO	Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, D. Macedo Costa, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muniz Ferreira, Muritiba, Nazaré, Santo Amaro, Santo Antonio de Jesus, São Felipe, São Félix, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passe, Sapeaçu, Saubara, Varzedo
22	MÉDIO RIO DE CONTAS	Aiquara, Apuarema, Barra do Rocha, Boa Nova, Dário Meira, Gongogi, Ibirataia, Ipiaú, Itagi, Itagiba, Itamari, Jequié, Jitaúna, Manoel Vitorino, Nova Ibiá, Ubatã
23	BACIA DO RIO CORRENTE	Brejolândia, Canápolis, Cocos, Coribe, Correntina, Jaborandi, Santa Maria da Vitória, Santana, São Félix do Coribe, Serra Dourada, Tabocas do Brejo Velho
24	ITAPARICA (BA/PE)	Abaré, Chorrochó, Glória, Macururé, Paulo Afonso, Rodelas
25	PIEMONTE NORTE DO ITAPICURU	Andorinha, Antonio Gonçalves, Caldeirão Grande, Campo Formoso, Filadélfia, Jaguarari, Pindobaçu, Ponto Novo, Senhor do Bonfim
26	METROPOLITA NO DE SALVADOR	Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salinas das Margaridas, Salvador, São Francisco do Conde, Simões Filho, Vera Cruz
27	COSTA DO DESCOBRIMENTO	Belmonte, Eunápolis, Guaratinga, Itabela, Itagimirim, Itapebi, Porto Seguro, Santa Cruz de Cabrália

Fonte: SEI, 2012.

## 1.2 MARCOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DA TESE

Desde as últimas décadas, as instituições e instrumentos de ação regional no Brasil, ressentiram-se da ausência de políticas nacionais, estaduais e regionais, tendo como consequência o avanço das desigualdades regionais. Regiões e municípios que apresentam melhores condições localizacionais, com maiores potenciais e melhores condições de infraestrutura, tecnológicas, recursos humanos capacitados e qualidade de vida, tendem a ser mais desenvolvidos. As demais regiões e municípios que não são tão dinâmicas economicamente, tendem a ficar excluídas e ficar à margem dos fluxos econômicos mais desenvolvidos, conseqüentemente, apresentando menores índices de renda, de arrecadação de impostos e bem estar social. De acordo com o Ministério da Integração (2010):

Observa-se no nosso país, a presença de regiões de alta renda com potencial dinâmico, assim como de regiões estagnadas e com baixos níveis de renda. A questão regional, na atualidade, abrange todo o território nacional e demanda um olhar mais acurado sobre as realidades sub-regionais. As desigualdades regionais brasileiras constituem um enorme obstáculo ao desenvolvimento do país, conspirando contra a construção de uma Federação solidária e progressista. Por um longo tempo, o país deixou de influir de forma planejada no desenvolvimento de suas regiões, resultando no aprofundamento de índices de desigualdades que causam transtornos sociais agudos e acirram movimentos regionais desfavoráveis ao desenvolvimento sustentável do país (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2010).

As novas políticas de desenvolvimento regional procuram atenuar a realidade dessas diferenças nestes espaços e buscam o desenvolvimento com um novo olhar, através do planejamento territorial, através de iniciativas voltadas à valorização do potencial endógeno das regiões. Políticas regionais perderam espaço na agenda de prioridades do Governo Federal, tendo sido substituídas por políticas abrangentes e não específicas, resultando num acirramento das desigualdades regionais, levando os Estados e Municípios a buscarem suas alternativas quanto à elaboração e implementação de suas políticas públicas, tornando-os mais competitivos.

O Estado da Bahia busca dar apoio à gestão dos Territórios, que são considerados unidades de planejamento do Governo, integrando as políticas públicas e viabilizando na prática, as condições e estruturas para que as ações sejam implementadas. Conta com o apoio da estrutura das várias Secretarias do Estado, subsidiando-se com dados de indicadores de

planejamento da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), que é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), constituindo-se como principal provedor de dados indicadores do Estado e, atendendo a demandas provenientes do Governo, dos municípios e da sociedade civil.

A partir de 2007 no Estado da Bahia, através do planejamento territorial nos Planos Plurianuais de Governo, destaca-se a atuação de atores sociais e agentes de financiamento, entidades públicas e privadas, organizações do terceiro setor, universidades e movimentos que trabalham com políticas públicas e que, vêm realizando parcerias com o Estado, na busca de melhores perspectivas para atuação conjunta e melhor aplicação dos recursos financeiros em prol do desenvolvimento regional.

Compreendendo que o debate sobre políticas públicas, desenvolvimento e território é recente e coloca imensos desafios analíticos, teóricos e políticos para o entendimento dos fenômenos e das estratégias adotadas de ordem pública e privadas, muitos estudos já mostraram que esses elementos incidem de maneira desigual sobre as regiões, sobre os setores econômicos e sobre os grupos sociais e indivíduos, acentuando deficiências e desigualdades já existentes e criando novos desequilíbrios. Por essa razão, a questão da escala espacial de análise e intervenção de ações de políticas públicas nos territórios, ganha destaque neste contexto.

### **1.3 O PROBLEMA DA PESQUISA**

A partir da divisão do Estado da Bahia em Territórios de Identidade e, neles inseridos os 417 municípios existentes, como problema objeto deste trabalho, estabelece-se uma necessidade de investigação de análise teórica e metodológica sobre critérios e fatores que levaram a divisão do Estado. Ainda avaliar algumas transformações por que passa esta regionalização, onde os municípios apresentam grandes diversidades demográficas, culturais e ambientais, bem como apresentam-se com baixos indicadores sociais e econômicos em relação às outras maiores cidades do Estado, tendo sido os municípios inseridos nos “territórios”, também devido a sua localização geográfica de proximidade.

Outro problema refere-se a identificação de financiadores de recursos de programas e a participação dos agentes sociais - públicos e privados - e gestores das decisões políticas, das

esferas municipais e estaduais, e da sociedade civil, bem como a participação dos municípios nas políticas públicas em prol da minimização das desigualdades sociais, utilizando-se como critério a classificação de regionalização adotada pelo Governo do Estado da Bahia.

## **1.4 OBJETIVOS**

Para atingir o objetivo proposto do trabalho, realizou-se uma revisão de estudos sobre aspectos da divisão geográfica brasileira e baiana, levantando-se conceitos utilizados pelos diversos autores quanto ao tema territorialidade e planejamento do desenvolvimento territorial, demonstrando-se através dos mapas e gráficos, os dados dos municípios inseridos no Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC), de acordo com a divisão proposta no Estado da Bahia.

### **1.4.1 Objetivo Geral**

A tese foi elaborada buscando responder ao objetivo geral proposto de investigar a relevância do processo de territorialização no Estado da Bahia, através dos Territórios de Identidade como elementos constitutivos na definição e implementação de políticas públicas, para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais e promotoras do desenvolvimento regional nos 417 municípios do Estado da Bahia.

### **1.4.2 Objetivos Específicos**

Pode-se mencionar os seguintes objetivos específicos:

- investigar o processo de formação territorial no país e da divisão regional no Estado da Bahia, tencionando avaliar a importância do tratamento territorial na construção de políticas públicas nos municípios integrantes do TRVC.
- diagnosticar as políticas públicas implementadas e executadas pelas Secretarias e Prefeituras dos Municípios do Território de Vitória da Conquista – TRVC, buscando-se avaliar o desenvolvimento social e regional dos municípios nos Territórios de Identidade.
- avaliar através dos indicadores socioeconômicos se tais políticas proporcionam avanços e se estão voltadas à redução das desigualdades regionais, mesmo com as diversidades dos municípios nos Territórios.

- identificar o envolvimento e participação dos atores e agentes sociais nos programas de políticas públicas executadas no TRVC, que contribuam com o financiamento das ações em prol do desenvolvimento territorial, na dimensão territorial do estudo.

## **1.5 HIPÓTESES DA TESE A COMPROVAR**

Para o alcance do que foi proposto no estudo de investigação, parte-se do pressuposto de que as hipóteses se encontram principalmente dentro de três questionamentos, que guiaram o processo de estudo, conforme:

- a) Como se define o processo de formulação e implementação de políticas públicas nos Territórios de Identidade do Estado da Bahia?
- b) As políticas públicas se constituíram em mecanismos de atendimento às demandas dos municípios TRVC, contribuindo para o desenvolvimento local?
- c) Qual a participação dos diferentes atores sociais e agentes políticos no processo de elaboração e formulação, implementação, execução e avaliação nas políticas públicas locais executadas?

Das perguntas anteriores surgem as seguintes hipóteses:

- a) As políticas públicas se constituíram em mecanismos de atendimento às várias demandas dos municípios dos Territórios de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) contribuindo eficazmente para o desenvolvimento local.
- b) Os Territórios de Identidade são utilizados e considerados como instrumentos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas nos municípios dos Territórios de Identidade e sofrem o efeito direto na destinação dos recursos orçamentários públicos, aportados também por diversas instituições financiadoras, e são, efetivamente, utilizados como critérios para a descentralização orçamentária.
- c) Ocorre a participação de diferentes atores sociais e agentes políticos no processo de elaboração de políticas públicas locais identificadas e o aporte de recursos, com uma participação popular significativa, o que tem de fato contribuído para

caracterizar o desenvolvimento, diminuindo desigualdades sociais e econômicas em cada um dos municípios do TRVC.

## **1.6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para melhor compreensão da temática e desenvolvimento da pesquisa e, para responder aos objetivos propostos utilizou-se técnicas de análise e diagnóstico, considerados essenciais à apreensão, leitura e crítica dos pensamentos referente à problemática do estudo. De acordo com a classificação com base nos procedimentos técnicos adotados, como pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, teórico, metodológica e disciplinar, abrangendo diversas dimensões.

Avaliou-se os métodos metodológicos nas diferentes características de modalidades de pesquisa, tendo-se utilizado pesquisas histórico e social mas principalmente "teórica". Procurou-se pesquisar teorias, conceitos e idéias de autores sobre o tema, no sentido de analisar as condições explicativas da realidade como "metodológica e multidisciplinar", pois abrange dimensões nacionais e estaduais do planejamento territorial, divisão regional do país e do Estado da Bahia. Avaliou-se ainda o envolvimento dos atores públicos, das esferas federais, nacionais e municipais, no desenvolvimento local e regional e o aspecto social, dentre outros, ampliando e renovando conceitos e conhecimentos já acumulados sobre a temática.

Nesse contexto, se reforça o desenvolvimento desta pesquisa com técnicas de análise e investigação, pois trata-se de estudos que se preocupam com as condições sociais das regiões procurando responder se tais condições ou critérios adotados para a implementação de políticas públicas nos Territórios de Identidade do Estado da Bahia são satisfatórios. Ainda, se é possível elevar ou viabilizar o desenvolvimento e competitividade regional, no contexto da integração nacional e global, e ao mesmo tempo atender às exigências para o desenvolvimento dos municípios.

Para a confirmação ou negação das hipóteses do estudo, de que os Territórios de Identidade são elementos referenciais na implementação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento dos Territórios de Identidade onde se inserem os 417 municípios do

Estado, utilizou-se também o método dedutivo. De acordo com Lakatos (2003, p. 86), “é um processo mental por intermédio do qual, a partir de dados particulares, suficientemente estabelecidos, se confere uma verdade generalizada e universal, não estando contida nas partes examinadas”. O enfoque da investigação foi de caráter qualitativo, o qual segundo Kirk & Miller (*apud* MATTAR,1997, p.77):

tecnicamente a pesquisa qualitativa identifica a presença ou ausência de algo, enquanto a quantitativa procura medir o grau em que algo está presente. Há também diferenças metodológicas: na pesquisa quantitativa os dados são obtidos de um grande número de respondentes, usando-se escalas, geralmente, numéricas, e são submetidos a análises estatísticas formais; na pesquisa qualitativa os dados são colhidos através de perguntas abertas (quando em questionários), em entrevistas em grupos, em entrevistas individuais em profundidade e em testes projetivos(*apud* MATTAR,1997, p.77).

Segundo Oliveira (1997, p.117) “a investigação tem como objetivo estabelecer uma série de entendimentos no sentido de descobrir respostas para as indagações e perguntas que existem em todos os ramos do conhecimento”. Sendo este o método eleito, permite o desenvolvimento de declarações gerais sobre as observações acumuladas de casos específicos e proposições que possam ter validade universal. Seu ponto de partida não são os princípios com a dedução, mas porém a observação dos dados e dos fenômenos da realidade objetiva. Marconi e Lakatos (2003, p. 190) definem observação como “uma técnica de coleta de dados para conseguir informações e utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se desejam estudar”.

Inicialmente se realizou uma investigação, na qual segundo Oliveira (1997, p. 119), “tem por finalidade conhecer as diferentes formas de contribuição científica que se realizaram sobre determinado assunto ou fenômeno”, junto às agências governamentais, fontes de pesquisa oficiais, instituições e autores escolhidos de acordo com o tema da pesquisa. Inicialmente pesquisando-se de uma maneira geral, relacionando-se todas as obras e documentos e posteriormente de forma específica, de acordo com o esboço e definição dos capítulos da pesquisa.

Pesquisas também foram realizadas em bibliotecas públicas, em universidades, em arquivos que fazem parte de catálogos coletivos e nas bibliotecas virtuais, bem como de fontes digitalizadas. Posteriormente, elaborou-se o questionário como instrumento de coleta

de dados, para a realização da investigação. A investigação proposta pode ser caracterizada como aplicada, de avaliação, diagnóstica e previsível. Referente à análise e interpretação segundo Marconi e Lakatos (2003):

Análise é a tentativa de evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores, e interpretação é a atividade intelectual que procura dar um significado mais amplo as respostas, vinculando-as a outros conhecimentos. Em geral a interpretação significa a exposição do verdadeiro significado do material apresentado, em relação aos objetivos propostos e ao tema (MARCONI E LAKATOS, p.167, 2003).

Foram levantados e analisados ainda os projetos e ações estruturantes do desenvolvimento territorial, a partir da identificação e tipificação de programas e ações de projetos públicos ou privados, inseridos nas políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento dos Territórios de Identidade no Estado da Bahia. Os instrumentos de recolhimento dos dados para a realização da investigação de campo consistiram em questionários estruturados de acordo a atingir os objetivos propostos e formulários de observação. Com esta intenção foram elaboradas 12 questões, que pudessem responder aos objetivos propostos, dividindo-se as questões de acordo com o objetivo geral e objetivos específicos. Nos questionários, as questões enumeradas de 1 a 5 abordam a Relevância do processo de Territorialização: divisão em Territórios de Identidade, com a intenção de atingir ao proposto no objetivo geral. Os objetivos específicos foram analisados através das questões enumeradas de 6 a 10, abordando-se a Implementação de políticas públicas, para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais e promotoras do desenvolvimento regional. As questões de números 11 e 12 analisam os Indicadores socioeconômicos nos municípios, como avanços de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades regionais.

A aplicação dos questionários foi realizada nas Secretarias do Governo do Estado da Bahia, especificamente na Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), pelo Diretor Geral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), na Secretaria de Educação (SEC), através do Diretor Geral, na Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES), pelo Coordenador dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional, nas Secretarias dos Municípios, como a Secretaria de Meio Ambiente da Barra do Choça, Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente de Encruzilhada, Secretaria de Agricultura de Jacaraci, Secretaria de Agricultura de Tremedal, e nas Secretarias do Município de Vitória da Conquista: Secretaria de Serviços Públicos, Desenvolvimento

Social, Cultura, Trabalho e Renda e Gabinete Civil. Ainda, aos Agentes de Desenvolvimento Territorial e membro do Núcleo Dirigente do TRVC. Foram encaminhados formulários dos questionários, via online e pessoalmente, a todos os gestores das 24 Prefeituras dos municípios integrantes do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC), limitando-se o número mínimo de amostragem em 30%, ou seja, 08 municípios, obtendo-se 16 respondentes aos questionários, correspondendo a 66,66%. Salienta-se que para alguns questionamentos, houve a possibilidade de marcação de respostas em mais de uma opção.

### **1.7 MOTIVAÇÃO PESSOAL E JUSTIFICATIVA**

A pesquisa insere-se nos estudos que se preocupam com as condições sociais, políticas e econômicas das regiões, procurando responder se os critérios adotados para a implementação de políticas públicas nos Territórios de Identidade do Estado da Bahia são satisfatórios e se, é possível elevar ou viabilizar o desenvolvimento e competitividade regional, no contexto da integração nacional e global, e ao mesmo tempo atender às exigências de acordo com as especificidades dos municípios. Uma preocupação inicial para o desenvolvimento da pesquisa refere-se ao estudo sobre a divisão Territorial no Brasil influenciando a adoção da divisão no Estado da Bahia, em Territórios de Identidade. Justifica-se o interesse, por se tratar de um processo de regionalização recente, havendo a possibilidade de melhor externar e discutir tal divisão e seus resultados, de forma acadêmica e com o objetivo de sintetizar duas áreas:

- a) do ordenamento territorial, ou a questão do espaço físico territorial e geográfico no Estado da Bahia
- b) a implementação de políticas públicas e seus agentes financiadores, tendo o Estado como principal gestor, na busca do desenvolvimento dos territórios.

Destaca-se o grau de interesse do pesquisador como fator interno acerca do tema proposto devido ao alto grau de interesse pessoal para desenvolver as pesquisas referentes ao desenvolvimento regional dos municípios e sobre a forma de como os agentes sociais e as instituições se inserem no processo de financiadores e captadores de recursos, oriundos de programas federais nacionais e internacionais, denominados de financiadores de políticas públicas, na busca da minimização das desigualdades sociais nos territórios ou municípios.

Salienta-se que para a realização da pesquisa levou-se em conta o fator conhecimento e limitações para a escolha do tema, bem como avaliou-se a quantidade de referências bibliográficas acerca da recente regionalização, como fontes primárias trabalhadas por alguns autores e reduzidas fontes secundárias para a pesquisa. Fatores externos foram considerados como experiências da regionalização do país, oportunidades e valores acadêmicos e sociais, para que o estudo pudesse vir a ser do interesse dos municípios envolvidos, dos grupos de gestores ou instituições participantes das políticas públicas, e para a sociedade civil em geral.

## **1.8 LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DA ÁREA DE ESTUDO**

Para a elaboração desta tese, estabeleceu-se a delimitação espacial do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC), e por conseguinte os Territórios de Identidade implantados a partir do Planejamento Territorial do Plano Plurianual de 2007/2011 do estado da Bahia. Os 417 municípios que compõem o estado da Bahia distribuídos em 27 territórios de Identidade, que foram intitulados de acordo com a região de localização e foram numerados para uma melhor metodologia de referência. Nesse contexto, torna-se imprescindível analisar a evolução de políticas públicas desenvolvidas nos municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) nos últimos cinco anos (2007/2012), como premissa de delimitação temporal, a fim de se extrair conclusões sobre os fatores impulsionadores do desenvolvimento econômico e social dos territórios.

O Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC), localiza-se na Região Econômica do Sudoeste da Bahia e é formado por vinte e quatro municípios. Os limites dos 24 municípios que integram o Território de Identidade de Vitória da Conquista foram atualizados em 2012 sendo os municípios integrantes do território: Anagé, Aracatu, Barra do Choça, Belo Campo, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Cândido Sales, Caraíbas, Condeúba, Cordeiros, Encruzilhada, Guajeru, Jacaraci, Licínio de Almeida, Maetinga, Mirante, Mortugaba, Piriapá, Planalto, Poções, Presidente Jânio Quadros, Ribeirão do Largo, Tremedal e Vitória da Conquista, sendo este último, o mais expressivo. Juntos estes municípios possuem uma população de 695.302 habitantes de acordo com o último Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2010. Este número corresponde a 4,96% dos 14.016.906 habitantes que totalizam a população baiana.

**Figura 2** - Localização dos 24 Municípios no Território de Identidade de Vitória da Conquista- BA



Fonte: SEI, 2012.

A Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista (PMVC), com base na promulgação da Lei nº 12.564 de 10 de Janeiro de 2012, solicitou à Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) da Secretaria de Planejamento do estado da Bahia (SEPLAN), encaminhamento do novo Mapa das Divisas Intermunicipais do TRVC. O objetivo é utilizar esse recurso no planejamento das ações da administração nas comunidades

que passaram a integrar oficialmente o território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC).

A atualização das Divisas Intermunicipais do Estado da Bahia esta sendo realizada pela SEI, em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Comissão Especial de Assuntos Territoriais e Emancipação da Assembleia Legislativa da Bahia. (PMVC, 2012).

## 1.9 ESTRUTURA DA TESE

O plano de redação da tese organiza-se com base na articulação do tema escolhido, pautado em estudos de documentos, pesquisas sobre dados estatísticos e resultados do processo da aplicação dos questionários aplicados em Secretarias do Estado da Bahia, especificamente na Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) através da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e na Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES) bem como nas Secretarias da Prefeitura de Vitória da Conquista (PMVC) e nas Prefeituras dos municípios que fazem parte do Território de Vitória da Conquista (TRVC). Foram encaminhados formulários dos questionários a todos os gestores das Prefeituras dos municípios integrantes do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC), limitando-se o número mínimo de amostragem em 30%, ou seja, 08 municípios dos 24 municípios que integram o Território de Vitória da Conquista - BA. A aplicação dos questionários teve por finalidade atender os pontos de estudo propostos e, com a avaliação dos resultados, comprovando ou refutando as hipóteses, na intenção de atender aos objetivos do estudo em questão.

O trabalho foi estruturado em nove capítulos, de acordo com as seguintes etapas:

No **primeiro Capítulo** a Introdução do trabalho, onde traz uma abordagem geral sobre o objeto de estudo para a iniciativa da pesquisa, o Referencial Teórico e Metodológico, demonstrando-se a estruturação da tese, o tema de estudo, hipóteses da tese, os objetivos, procedimentos metodológicos e a localização geográfica da área de estudo.

O **Capítulo 2** intitulado A Divisão Político Administrativa no Brasil e no estado da Bahiainvestiga e analisa o histórico da formação territorial e a divisão regional do Brasil, e as desigualdades regionais do Brasil e da Bahia.

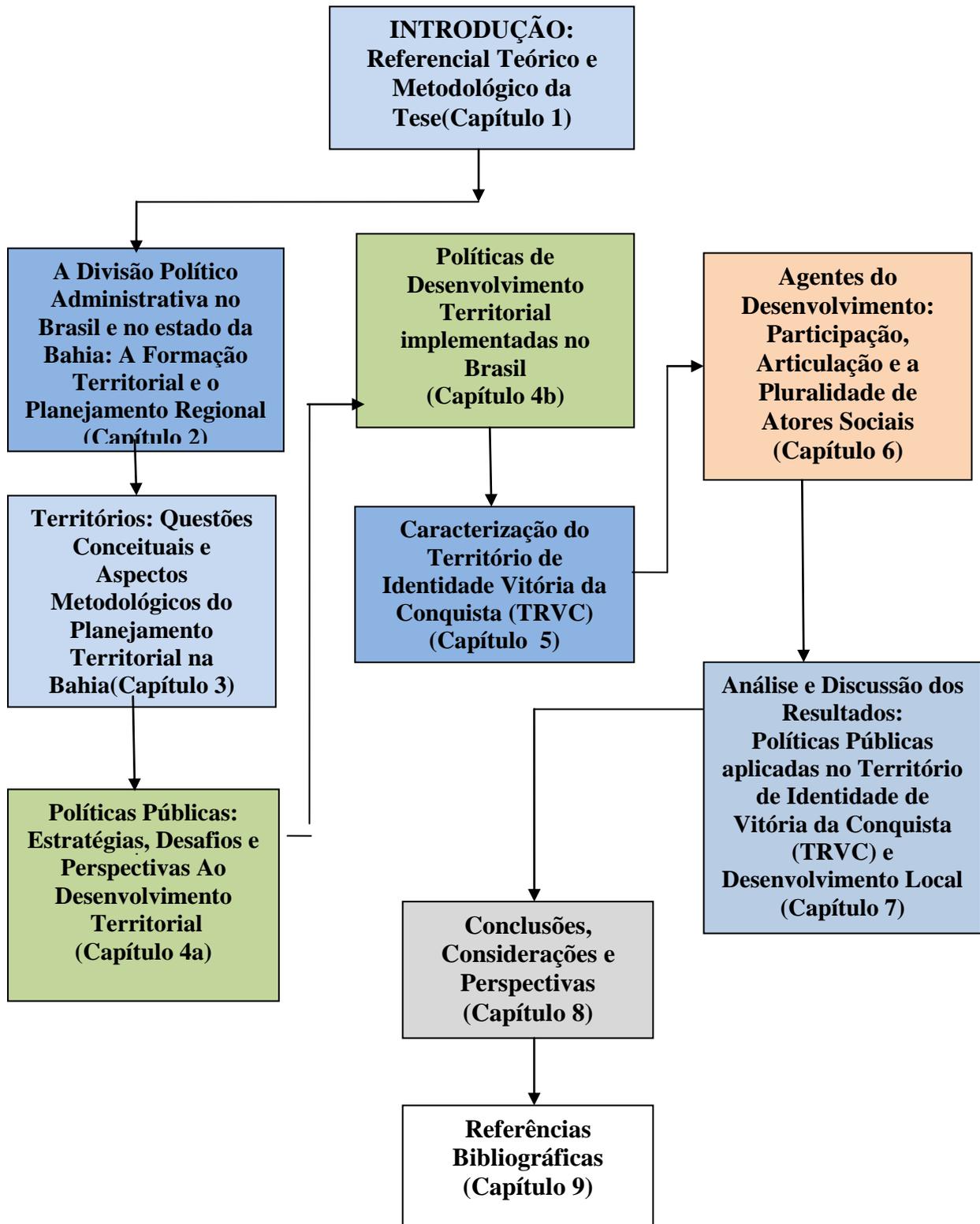
O **Capítulo 3** aborda Territórios: Questões Conceituais e Aspectos Metodológicos do Planejamento Territorial na Bahia, com levantamentos conceituais na gestão do território e do processo de territorialização no Estado da Bahia. Faz estudos territoriais analisando elementos conceituais à abordagem territorial, uma exposição das análises referente ao processo de territorialização com a inserção dos 417 municípios do Estado em 27 Territórios de Identidade.

O **Capítulo 4** trata de Políticas Públicas como estratégias, perspectivas e desafios para o desenvolvimento nos territórios. Ainda, uma análise das políticas territoriais de desenvolvimento implementadas no Brasil, destacando-se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT), e o Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios (PRONAT). Faz conclusões sobre as políticas públicas implementadas no Brasil. Destaca-se ainda os Planos Plurianuais do Brasil e do Estado da Bahia, como mecanismos de levantamento e atendimento às demandas dos territórios na definição da agenda das Políticas Públicas.

No **Capítulo 5** a caracterização do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC): a localização geográfica, dados demográficos, indicadores sociais dos municípios que compõem o território e indicadores do desenvolvimento no território. Investiga e faz uma análise da evolução de alguns indicadores após a divisão do estado da Bahia em Territórios de Identidade e diagnostica a atual realidade das políticas públicas: avanços e valorização e por fim avalia os resultados das políticas públicas implementadas como promotoras do desenvolvimento.

No **Capítulo 6** denominado Agentes do Desenvolvimento: Participação, Articulação e a Pluralidade de Atores Sociais, são analisados os atores sociais que participam na implementação de ações de programas sociais, bem como os agentes financiadores da esfera pública e privada. A importância da participação popular na formulação e implementação das políticas públicas e o aporte de recursos orçamentários nos territórios, finalizando com conclusões sobre os participantes do desenvolvimento do TRVC.

**Figura 3** - Estrutura dos Capítulos da Tese



Fonte: Elaboração própria, 2013.

No **Capítulo 7** são avaliadas as Políticas Públicas aplicadas e identificadas no Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) para o desenvolvimento local, com um diagnóstico das ações e estratégias de projetos e de programas municipais e estaduais, desenvolvidos nos municípios do TRVC. Ainda neste capítulo, a análise e discussão dos resultados dos questionários aplicados junto aos gestores dos municípios do TRVC, e as considerações acerca do atingimento dos objetivos propostos e das hipóteses formuladas para o trabalho.

No **Capítulo 8** as Conclusões, com uma exposição da análise das informações levantadas e discussão sobre os conteúdos abordados com uma síntese de cada um dos capítulos, a interpretação e as considerações finais.

Finalizando com o **Capítulo 9**, as Referências Bibliográficas utilizadas para o desenvolvimento do trabalho e nos Anexos, modelo do questionário aplicado.

Neste sentido, a tese apresentada aqui, desponta como importante instrumento para análise e pesquisas futuras mais avançadas sobre a temática desenvolvida, os Territórios de Identidade, constituídos como marcos para a implementação de políticas públicas no estado da Bahia, acerca dos aspectos relacionados ao desenvolvimento territorial. Os resultados confirmam que este tema não deve ser uma proposta conclusiva e acabada. Muito pelo contrário, é apenas uma pequena tentativa de se fomentar a discussão a respeito das diversas abordagens existentes sobre implementação de políticas públicas de forma regionalizada em territórios, na intenção do desenvolvimento local e regional, através das relações entre os diversos agentes envolvidos, na busca de transformações sociais.



## **2 A DIVISÃO POLÍTICO ADMINISTRATIVA NO BRASIL E NO ESTADO DA BAHIA**

Neste capítulo, serão apresentados dados sobre a formação territorial e a divisão regional do Brasil e do Estado da Bahia, bem como alguns indicadores socioeconômicos para parâmetros de análise quanto às desigualdades regionais existentes. Para as considerações sobre as desigualdades foram analisados dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que para os cálculos envolve três componentes de mesmo peso: expectativa de vida ao nascer, renda e grau de escolaridade. Aborda ainda o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD) e o Produto Interno Bruto (PIB), dentre outros indicadores. Encontra-se dividido em cinco subtítulos, a saber:

- A formação territorial e o Planejamento: Divisão Regional do Brasil
- A formação territorial e o Planejamento do Estado da Bahia
- Análise de indicadores socioeconômicos na análise das desigualdades regionais do Brasil
- Análise de indicadores socioeconômicos na análise das desigualdades no Nordeste e no Estado da Bahia
- Conclusões sobre as desigualdades regionais do Brasil, Nordeste e no Estado da Bahia.

### **2.1 A FORMAÇÃO TERRITORIAL E O PLANEJAMENTO: DIVISÃO REGIONAL DO BRASIL**

O Brasil é dividido político e administrativamente em 27 unidades federativas, sendo 26 Estados e 1 Distrito Federal, distribuídos em cinco grandes regiões: Norte, Nordeste,

Centro-Oeste, Sudeste e Sul. No Distrito Federal, se encontra localizada a capital do país, Brasília. O órgão responsável pela divisão regional do Brasil é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que para a divisão atual adotou como base os aspectos naturais, embora tenha levado em conta os fatores humanos, sendo que não existem estados que integrem regiões simultaneamente. O IBGE já realizou diversas regionalizações no território brasileiro, com o objetivo de facilitar seu trabalho de pesquisa e permitir uma organização mais eficiente das informações, que subsidiam as decisões, que podem ser utilizadas por gestores e governantes, em suas ações e propostas políticas. O Brasil, localizado ao Leste da América do Sul, é considerado um país de grande extensão territorial, apresentando uma área de 8.547.403 km<sup>2</sup> (IBGE, 2012), e encontra-se entre um dos maiores países em extensão territorial, e ocupa o quinto lugar no *ranking*.

**Figura 4** – Mapa do Brasil: Unidades da Federação por grandes Regiões, 2012.



**Fonte:** IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Cartografia, 2010.

No território brasileiro já ocorreram diversas divisões administrativas e regionais. Atualmente, o território brasileiro é formado por 5.570 municípios (IBGE, 2012). A divisão das regiões do Brasil tem um caráter legal e foi proposta pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), em 1969. Esta divisão do país levou em consideração apenas aspectos naturais como clima, relevo, vegetação e hidrografia, e por essa razão são também conhecidas como regiões naturais do Brasil. Exceção para a região Sudeste que foi criada levando-se em conta parcialmente os aspectos humanos, como desenvolvimento industrial e urbano.

Além da divisão em cinco grandes regiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, existe ainda a divisão geoeconômica proposta por Pedro Pinchas Geiger, geógrafo brasileiro, em 1967, utilizada por muitos geógrafos e cientistas sociais, que leva em conta os aspectos naturais e humanos. Essa divisão consiste na divisão do país em 03 regiões geoeconômicas ou complexos regionais, e suas fronteiras não coincidem com as fronteiras estaduais, a saber: Amazônia, Centro-Sul e Nordeste. Ela se baseia no processo histórico de formação do território brasileiro, levando-se em conta, especialmente, os efeitos da industrialização. Dessa forma, busca refletir a realidade do país e compreender seus mais profundos contrastes, não sendo tema deste estudo.

### **2.1.1 Histórico da Divisão Regional do Brasil**

O território do Brasil já passou por diversas divisões regionais. A primeira divisão do território brasileiro data de junho de 1494, e foi realizada visando atender ao Tratado de Tordesilhas. Nessa delimitação ficava estabelecido que os territórios da porção oeste seriam explorados pelos espanhóis e os territórios da porção leste ficariam sob o domínio de exploração de Portugal, assegurando assim a exploração lusitana em parte dos territórios que hoje compõem o Brasil.

Outra divisão histórica e significativa ocorreu com a divisão do território brasileiro em Capitânicas Hereditárias no ano de 1534. As capitânicas foram uma alternativa de administração territorial portuguesa, na qual a Coroa com recursos limitados delegou a tarefa de colonização e exploração de determinadas áreas a particulares, através da doação de lotes de terra. Os beneficiários, no total de quinze, alguns eram membros da corte de confiança do Rei de Portugal outros eram altos funcionários. Na grande maioria, estes beneficiários, intitulados

donatários, não possuíam recursos ou outro capital que lhes permitissem fazer progredir as terras, apesar dos enormes privilégios jurídicos e fiscais que a Coroa lhes concedera. Podiam fundar cidades e lhes atribuir direitos municipais, bem como o direito de autorizar construções, entre outros. Assim, tal divisão consistiu na fragmentação do território em quinze faixas de terra onde os donatários deveriam governar e promover o desenvolvimento da capitania da qual se tornasse responsável, vigorando este sistema até o século XVIII, quando foi extinto, mas não a denominação de capitanias.

A primeira proposta de regionalização foi elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1913, para ser utilizada no ensino da geografia. Os critérios utilizados para esse processo foram apenas aspectos físicos ligados à natureza como clima, vegetação e relevo, não levando-se em conta as características humanas - as que resultam da ação do homem - como atividades econômicas e o modo de vida da população, para definir quais Estados fariam parte de cada região. Considerando-se que na época a natureza era considerada duradoura e as atividades humanas como mutáveis, a divisão regional deveria ser baseada em critérios que resistissem por bastante tempo e o território nacional foi dividido em cinco "brasis" e não em regiões. Dividia o país em cinco regiões: Brasil Setentrional ou Amazônico, Brasil Norte Oriental, Brasil Oriental, Brasil Central e Brasil Meridional. Posteriormente, outras propostas surgiram, tentando adaptar a divisão regional às características econômicas, culturais, físicas e sociais dos Estados.

O Brasil por possuir grandes dimensões continentais desde a origem da sua formação territorial apresentava problemas de gestão e ocupação do seu território. Em 1940, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) elaborou uma nova proposta de divisão para o país que, além dos elementos físicos, considerou os aspectos socioeconômicos. Essa nova divisão visava contribuir para a implantação do planejamento econômico, uma vez que agrupou as regiões do país, com base em suas peculiaridades próprias, contribuindo, para o direcionamento dos investimentos financeiros. Segundo Di Lauro (2009):

O território brasileiro passou por diversos processos de regionalização sendo que a intenção na maioria das divisões regionais ocorridas, propunha diminuir as desigualdades no país através do desenvolvimento de programas de políticas públicas, envolvendo as esferas federais, estaduais e municipais, associadas ao capital privado, embasando na indústria a base para o almejado crescimento econômico. (DI LAURO, p. 2009).

Com o intuito de adaptar às características econômicas, culturais, físicas e sociais dos Estados em uma mesma região, o território nacional passou por diversas regionalizações. Em 1969 uma nova divisão regional foi proposta, pois a divisão de 1940 já não era considerada útil para o ensino de geografia ou para a coleta e divulgação de dados sobre o país, e o Brasil recebeu o desenho regional atual. Em conformidade com Spinola (2003):

o planejamento do desenvolvimento regional no Brasil sempre esteve condicionado pela estrutura política dominante do país, prosperando nos períodos de fortalecimento do sistema federativo e desaparecendo nas épocas de dominação autoritária, que praticamente impôs a nação um modelo de administração centralizada (SPINOLA, 2003, p. 69).

A regionalização atual em cinco grandes regiões foi criada em 1969 e sofreu algumas adaptações. Atualmente, continua em vigor a regionalização proposta, porém adaptada em 1990, e com as mudanças realizadas, ficou definida a divisão brasileira que permanece até os dias atuais, dividindo o país em cinco regiões geográficas: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Dessa divisão regional, as regiões de maior expressão econômica, são o Sul e o Sudeste, devido aos maiores investimentos econômicos tanto da iniciativa privada quanto do próprio setor governamental. Silva & Silva (2003) ressaltam que:

A crise do planejamento federal relacionado com a questão regional coloca, em síntese, um grave problema que é o da ausência de uma perspectiva integrada em nível nacional que dê prioridade aos problemas regionais brasileiros, justamente em um país de dimensões continentais e com problemas econômicos e sociais (SILVA & SILVA, 2003 p.57).

Há uma dinâmica no processo de regionalização. A atual divisão vigente reflete mudanças decorrentes do processo de industrialização das décadas de 1950 e 1960, que se caracterizou por concentrar a infraestrutura e os meios de produção nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, delineando a região Sudeste, que acaba agregando o Espírito Santo por conta de sua estrutura portuária e posição geográfica.

Em 1960 Brasília foi construída e o Distrito Federal, capital do país, foi transferido para a região Centro-Oeste que em 1977, passou a ter mais um Estado, resultante do desmembramento de Mato Grosso, criando um Estado que se chama Mato Grosso do Sul. As últimas adaptações ocorreram em 1990, em razão das alterações da Constituição de 1988, como a criação do Estado do Tocantins, que, desmembrado de Goiás, passou a integrar a região Norte. Em 2011, uma proposta de criação de dois novos Estados na região Norte foi

rejeitada em plebiscito pelos eleitores paraenses, tencionando desmembrar Tapajós e Carajás do Pará. Cabe mencionar algumas características das cinco regiões atuais que dividem o território brasileiro.

A região Norte é uma das cinco regiões do Brasil definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O território é constituído por uma área de 3.869.637 km<sup>2</sup>. Formado por sete estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, sendo a maior região do país em extensão territorial. Suas maiores e principais cidades são Manaus, Belém e Porto Velho. Sua população, de acordo com o IBGE, era de 16,3 milhões de habitantes em 2012. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio era de 0,764 (PNUD, 2005). Em 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) da Região Norte representava 5,3% do PIB nacional (IBGE, 2010). Foi a região brasileira que apresentou maior crescimento econômico em um período de oito anos, passando de 4,7%, em 2002, a 5,3%, em 2010. Em comparação com as outras regiões brasileiras, tem o segundo menor IDH (em 2005) e o menor PIB (em 2010). Tem sua economia baseada no extrativismo vegetal e na agricultura e na pecuária bufalina em Roraima e na Ilha de Marajó. No setor industrial destaca-se o Pólo Industrial de Manaus, na cidade de Manaus no Estado do Amazonas. Nesta região há grande produção de eletrônicos, relógios, eletrodomésticos e suprimentos de informática.

A região Nordeste é caracterizada pela seca, ocupa uma área de 1.558.196 km<sup>2</sup>, onde vivem aproximadamente 53.081.510 milhões de pessoas. É a região brasileira que possui o maior número de estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe. Em comparação com as outras regiões brasileiras, tem o terceiro maior território, o menor IDH (em 2005) e o terceiro maior PIB (em 2009). Em função das diferentes características físicas que apresenta, a região encontra-se dividida em quatro sub-regiões: meio-norte, sertão, agreste e zona da mata, tendo níveis muito variados de desenvolvimento humano ao longo de suas zonas geográficas. Tem sua economia bem diversificada e nas cidades litorâneas destacam-se os serviços voltados para o turismo. Na pecuária, existe uma importante criação de bovinos nos estados do Maranhão, Piauí, Bahia e Pernambuco. Verifica-se a presença de indústrias, nas grandes cidades, de calçados, produtos elétricos e eletrônicos, petroquímica (pólo petroquímico de Camaçari) e tecelagem. Destaque para o Distrito Industrial de Ilhéus (Bahia), Complexo Industrial de Suape (Pernambuco), Distrito Industrial de Maracanaú (Ceará). Na área de tecnologia, pode-se destacar o Porto Digital do Recife (maior pólo tecnológico do país), com ênfase na produção de softwares. O

principal problema da Região é a seca que atinge extensas áreas do sertão (região do polígono das secas), levando pobreza e fome para os habitantes.

A região Centro-Oeste é dividida em quatro unidades federativas: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal, onde fica Brasília, a capital do país. Com uma área de 1.606.371,505 km<sup>2</sup>, a Região Centro-Oeste possui um grande território, sendo a segunda maior região do Brasil em superfície territorial. Apresenta o terceiro maior IDH das regiões do Brasil e o quarto menor índice no PIB entre as cinco regiões. Por outro lado, é a região menos populosa do país que abriga aproximadamente 14.050.340 pessoas (Censo IBGE, 2010) e possui a segunda menor densidade populacional, perdendo apenas para a Região Norte. Por abrigar uma quantidade menor de habitantes, apresenta algumas concentrações urbanas e grandes vazios populacionais. É a única região brasileira que faz fronteira com todas as demais, A economia é baseada na agricultura e na pecuária (bovinos, eqüinos e bufalinos). Possui indústrias nas capitais: Campo Grande, Goiânia e Cuiabá. Destaque para as indústrias de alimentos, mecânica, química e têxtil e para o turismo no Complexo do Pantanal, em função de suas belezas naturais.

A região Sul ocupa uma extensão territorial de 576 409,6 km<sup>2</sup>, onde se encontram distribuídos cerca de 27.665.289 milhões de habitantes. A menor das regiões brasileiras é formada pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. É a única região do Brasil localizada fora da zona tropical, com variações nítidas quanto às estações. A população urbana na região Sul tem aumentado nos últimos anos, possui o maior IDH do país e o segundo maior PIB. Há dois grandes centros urbanos: Porto Alegre e Curitiba. A indústria começou a se desenvolver nas últimas décadas, principalmente no Rio Grande do Sul, nordeste catarinense e região de Curitiba. O grande potencial energético representado pelas numerosas cachoeiras dos rios das bacias hidrográficas do Paraná e do Uruguai, hoje é muito aproveitado por usinas hidrelétricas. A região Sul, é um grande pólo turístico, econômico e cultural, abrangendo grande influência européia, principalmente de origem italiana e germânica. A região é também a mais alfabetizada, 94,8% da população, e a com menor incidência de pobreza. Sua história é marcada pela grande imigração européia. Com uma economia bem diversificada e desenvolvida, destacam-se as indústrias de transformação, automobilística, têxtil, alimentícia, produtos eletrônicos e tecnológicos. Grande parte das cidades da região sul apresenta ótimos índices sociais e de qualidade de vida.

A região Sudeste do Brasil é a segunda menor região do país e ocupa 924 511,292 km<sup>2</sup>. É composta por quatro Estados: Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Para se fazer essa divisão utilizou-se critérios como semelhanças naturais, tais como relevo, clima, vegetação e solo, bem como afinidades socioculturais. É o centro vital do país. Nela estão as maiores cidades, a maior densidade populacional, É a mais importante região industrial, comercial e financeira do país. A Região Sudeste possui uma população de aproximadamente 80.779.802 habitantes (IBGE, 2009) muito embora 1/3 dos habitantes, cerca de 28 milhões de pessoas, não nasceram na região. A região reúne os três primeiros estados do país em população: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. O Sudeste ainda é a região mais densamente povoada no Brasil atingindo a marca de 84,21 hab./km<sup>2</sup>, em 2010 (enquanto a média brasileira, de 23,01 hab./km<sup>2</sup>, é uma das mais baixas do mundo). O Sudeste abriga as duas metrópoles mais importantes do país: São Paulo e o Rio de Janeiro. A região Sudeste também apresenta índices sociais relativamente elevados: possui a segunda maior qualidade de vida, verificada por seu IDH de 0,824 considerado alto — perdendo apenas para a região Sul — e o maior PIB per capita do país, R\$ 21.182,68. O Sudeste responde por 49,5% do PIB do Brasil, sendo São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, respectivamente, os três estados mais ricos do país.

No futuro, poderão ocorrer novas mudanças na divisão regional do Brasil, pois além da influência do homem, o país está em constante transformação salientando, que as transformações territoriais no Brasil foram motivadas pelos interesses políticos, estratégicos e econômicos e que alguns aspectos devem ser considerados como: as grandes dimensões continentais, a diversidade climática natural, os relevos, fauna e flora, a riqueza hídrica e mineral, as grandes fronteiras marítimas e a extensa faixa litorânea, a variedade cultural e os contrastes demográficos, ambientais e econômicos.

## **2.2 A FORMAÇÃO TERRITORIAL E O PLANEJAMENTO NO ESTADO DA BAHIA**

O Estado da Bahia está localizado na região Nordeste do Brasil, ocupando uma área de 567.295,669 km<sup>2</sup>. Limita-se a nordeste com o estado de Sergipe e Alagoas e ao norte com Pernambuco e Piauí, a oeste com Goiás e Tocantins e ao sul com Minas Gerais e Espírito Santo. A Bahia é uma das 27 unidades federativas do Brasil. É o estado com o sexto maior PIB do país. Está situado ao sul da Região Nordeste do Brasil e é o maior estado da região.

Dentre os estados nordestinos, a Bahia representa a maior extensão territorial, a maior população, além de ser o estado que mais recebe turistas na região.

**Figura 5** - Mapa da Localização do Estado da Bahia



Fonte: IBGE, 2012.

Desde a regionalização em Zonas Fisiográficas, ocorrida no Estado da Bahia em 1946, realizada pelo IBGE, até hoje, o Estado passou por diversas regionalizações, culminando com a Regionalização Econômica em 1996, até a nova regionalização adotada em 2007, os Territórios de Identidade.

Diante da grande extensão territorial do país e das diversidades de cada região, necessário se torna fazer uma abordagem geográfica e uma retrospectiva das políticas de

planejamento territorial ocorridas no Brasil para que seja possível uma compreensão da divisão no Estado da Bahia dos atuais Territórios de Identidade. De acordo com Bezzi (1996):

O Estado deve ser considerado como sujeito do planejamento do desenvolvimento regional. Ele estabelece, com os agentes econômicos e sociais, o estilo de desenvolvimento regional a ser executado. Assim, é necessário que o desenvolvimento regional crie condições para a intervenção nacional. O planejamento, através do Estado, corresponde a definição e aplicação de medidas políticas que permitam diminuir as desigualdades entre regiões (BEZZI, 1996, p. 184).

A Bahia foi o berço da nação brasileira, pois em Porto Seguro aportaram os portugueses da frota de Pedro Álvares Cabral, em 22 de abril de 1500. O Brasil, até então praticamente improdutivo, reclamava uma forma eficiente de governo, o que Portugal tentou fazer através da implantação do sistema de capitanias, para facilitar o controle da região. Para substituí-lo, deliberou D. João III instalar um governo-geral, com sede na Bahia, que, embora situada a distâncias desiguais dos extremos da costa ocupada pelos portugueses, oferecia boas condições para apoiar as outras capitanias, ministrar justiça e prover os interesses da coroa portuguesa. A Bahia foi a primeira das capitanias hereditárias a se transformar em capitania real. Em 1549, o primeiro governador-geral do Brasil, Tomé de Sousa, construiu a cidade de São Salvador, na Baía de Todos os Santos, para ser a capital da colônia. Além de sede política e administrativa, funcionou como pólo de desenvolvimento econômico de toda a região, comercializando açúcar, tabaco e algodão e tráfico de escravos do século XVIII até meados do século XIX.

No século XVIII dividiu-se a Bahia em quatro comarcas, acompanhando, por um aspecto, a conquista do território, e correspondendo, por outro, à orientação de Portugal, ficaram caracterizadas quatro zonas de produção: o Recôncavo, para a cana-de-açúcar; Jaguaripe e Camamu, para a farinha de mandioca; tabuleiros ou areais, para fumo e mandioca; o sertão, para o gado. A principal característica da economia foi estar voltada para o mercado externo, com as terras da Bahia fornecendo matérias-primas e artigos da lavoura tropical, que interessavam à Europa.

Com a colonização, a capitania da Bahia incorporou os territórios das capitanias de Ilhéus, Itamaracá e Porto Seguro. A partir da ocupação de Salvador e arredores, nos dois primeiros governos-gerais do Brasil, existiram distinções muito nítidas entre Salvador e seu recôncavo e o interior mais distante. Além disso, as missões religiosas dos padres da

Companhia de Jesus e dos frades de São Francisco e do Monte Carmelo muito contribuíram para as atividades civilizadoras, produtivas e constantes. Outro estímulo para o povoamento consistiu no descobrimento de ouro na serra de Jacobina. Em conformidade com Campos (2000):

Observa-se a manutenção de um considerável desequilíbrio inter-regional, acentuada concentração da renda e permanência de uma elevada parcela da população vegetando abaixo da linha da pobreza, continuando o país dependente em grande escala dos capitais externos (CAMPOS, 2000, p.58).

Não obtendo sucesso com as primeiras ações do planejamento regional na Bahia, tendo como uma das causas a priorização dada à indústria no aspecto econômico, a exemplo do que aconteceu no Brasil, a instalação de indústrias, geralmente filiais vindas do Sudeste, no processo de descentralização que ocorreu nas décadas de 1950-1970.

Foi quando os desequilíbrios se tornaram mais evidentes, em decorrência do chamado desenvolvimento desigual e combinado, não encontrando infraestrutura adequada ao seu desenvolvimento, como um sistema de transporte eficiente e qualificação da mão de obras. Para Castro (2000) as causas para esse fracasso deveu-se entre outros fatores:

[...]até o final dos anos 40, quando não havia um 'Nordeste' na configuração atual e muito menos uma 'questão nordestina'. Havia sim a seca e a cana-de-açúcar como identificadores das 'províncias do Norte'. Com relação à seca, as reivindicações de obras ou de recursos para combater seus efeitos eram as abordagens mais frequentes. A imagem projetada era a caatinga ressequida, a indefectível carcaça de um boi e os retirantes magros, com seus poucos pertences entrouxados e equilibrados sobre a cabeça. (...) A culpa da miséria era dos céus e não dos homens. A estes cabia tentar minorar os seus efeitos com recursos técnicos e financeiros que naturalmente deveriam vir de onde eles existissem. Este era um direito da região e um dever do país (CASTRO (1992, p.59).

O Estado através do Programa Geral de Industrialização (PLANDEB), procurou modificar a estrutura básica da economia estadual, através do fomento à indústria baiana como estratégia para atingir seus objetivos. No Nordeste por se destacar como produtor primário, não ocorreu o desenvolvimento esperado, embora com algum crescimento econômico verificado nas décadas de 1968 até 1980, como afirma Campos (2000), não ocorreu o padrão de desenvolvimento preconizado por tais políticas de planejamento, e acrescenta:

[...] promover a articulação de um processo de industrialização, a partir da formação de um pólo de crescimento constituído de indústria interdependentes, segundo o modelo clássico de um complexo de siderurgia, metalurgia e indústrias elétricas,

completando com uma indústria de mineração e de petróleo e uma infraestrutura especializada (CAMPOS, 2000.p.111).

No entanto, como ressalta Santos (2000) os objetivos elencados não foram atingidos, dentre outros fatores, devido ao atraso do projeto siderúrgico que serviria de base para as demais indústrias que iriam se instalar no Estado. A esse fracasso no planejamento territorial, Santos *apud* Campos (2000) define como sendo o "enigma baiano", já que a Bahia foi um dos estados pioneiros na implementação do planejamento regional no Brasil, no que se refere a nível estadual, afirma que:

As reivindicações regionalistas levaram às políticas de planejamento para os níveis estaduais, perdendo assim a interação com o governo federal, o que faz surgir a crise do planejamento no Brasil (CAMPOS, 2000.p.75).

Em 1946 o IBGE propôs a divisão do Brasil em Zonas Fisiográficas, utilizando os critérios basicamente físicos do quadro natural. Em 1967 o IBGE introduziu o conceito de Microrregião Homogênea, dividindo a Bahia em vinte e seis microrregiões. Essa divisão partiu do conceito de centralidade, com base na Teoria das Localidades Centrais de Cristaller, onde teve como objetivo conhecer as localidades centrais do Brasil. Milton Santos anos após essa divisão propôs para a Bahia, como destaca Campos (2000): divisão regional mais funcional e menos estática. Surge dessa maneira a divisão do Estado em nove "regiões urbanas", ou seja, aqueles municípios que exercem influência sobre os demais localizados dentro do próprio Estado, sendo que essa influência se reflete através do aparelhamento estatal e econômico existentes nesses municípios sedes.

No que se refere a Salvador, então capital da Bahia, o estudo constatou, "uma alta concentração das atividades econômicas e de população, implicando, portanto no enfraquecimento relativo dos centros intermediários regionais" (CAMPOS, 2000.p.117). As regiões homogêneas, de acordo com o IBGE, portanto às áreas que integram, dentro dos próprios Estados, municípios com características físicas, sociais e econômicas de certa homogeneidade, porém salientando que sendo as regiões muito grandes acabam por incluir na mesma região realidades muito distintas. Outra importante regionalização adotada pela Bahia, com a reforma administrativa, através da Lei nº 2321, de 1996, foi a divisão do Estado em vinte e uma regiões administrativas. Essa divisão evidencia a atuação do Estado enquanto gestor do território, distribuindo os aparelhos estatais indispensáveis para a formação de novos pontos de influência, inseridos na rede maior que é o Estado.

Ao longo das tentativas de planejamento governamental, como destaca, ainda segundo Campos (2000) a Bahia adota o caráter mais abrangente nos interesses quanto a divisão territorial, introduz dessa maneira os conceitos de Regiões Econômicas e Regiões de Influência Urbana, que segundo o autor privilegiaram as diferentes realidades econômicas estabelecidas pela dinâmica dos investimentos públicos, além da iniciativa privada, no território Estadual.

Para que se pudesse analisar da melhor forma as características da região Nordeste, o IBGE dividiu a região em quatro zonas (sub-regiões) denominadas: Agreste Nordestino, Meio Norte, Sertão e Zona da Mata mais urbanizada, industrializada e economicamente desenvolvida da Região Nordeste. Priorizando algumas regiões em detrimento de outras, e contribuindo para o aprofundamento das desigualdades regionais, pois, enquanto algumas regiões são consideradas verdadeiras “ilhas de modernidade” ao tratar da inserção do nordeste na economia nacional, outras áreas carecem de infraestrutura e investimentos público e privado.

Com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) através da Lei 3.692, de 1959, o órgão foi idealizado no governo do presidente Juscelino Kubitschek, com a intenção de haver uma modificação na estrutura industrial regional e uma nova política de desenvolvimento regional, como parte do programa desenvolvimentista então adotado. Tinha como objetivo era encontrar soluções que permitissem a progressiva diminuição das desigualdades verificadas entre as regiões geoeconômicas do Brasil. Porém em 1964, a SUDENE foi absorvida pelas administrações que se seguiram, sendo que cada vez mais seu uso foi desviado dos objetivos iniciais, não realizando os fins a que se propunha.

Ao longo de sua atuação concentrou-se nas atividades industriais, abandonando os objetivos iniciais de sua criação, ou seja, os aspectos socioeconômicos, dando continuidade ao período de análises sobre o Nordeste, em que as questões das disparidades regionais ganham espaço em detrimento dos estudos que apontavam a seca como único fator responsável pelo atraso regional. Assim em 1999 iniciou-se um debate sobre a existência do órgão, extinto finalmente em 2001 na gestão do Presidente por Fernando Henrique Cardoso. Em 2002 o órgão foi recriado, denominado Agência do Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) instalada pelo Decreto nº 4.126, de 13.02.2002 com a retomada das propostas ainda durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

Com a lei complementar nº 125, de 03 de janeiro de 2007 a SUDENE foi novamente implantada, sendo a ADENE extinta, como uma autarquia especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, e vinculada ao Ministério da Integração Nacional. A SUDENE tem como finalidade promover o desenvolvimento sustentável de sua área de atuação que é a totalidade de nove estados nordestinos e o extremo norte de Minas Gerais sendo que a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional até hoje não obteve os resultados esperados.

Diante da falta de integração com as políticas nacionais a Bahia vai emergir como um dos primeiros Estados a promover a sua política de planejamento territorial, adotando diferentes regionalizações que culminaram nos atuais territórios de identidade. Uma das mais recentes formas de regionalização do Estado da Bahia, os **Territórios de Identidade**, que serão abordados em Capítulo específico, tem como ponto principal o desenvolvimento territorial voltado para o desenvolvimento rural, uma vez que, [...] “a partir dos anos 90 constatou-se uma crescente territorialização das questões ligadas à agricultura, englobando diferentes níveis, setores e escala”[...] (SILVA, 2003.p.118-119). A divisão da Bahia em Territórios de Identidade foi implantada em 2007 pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) vinculada à Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN).

### **2.3 ANÁLISE DE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS NA ANÁLISE DAS DESIGUALDADES REGIONAIS DO BRASIL**

Para realizar as considerações sobre as desigualdades regionais foram analisados dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que nos critérios utilizados para o cálculo envolve três componentes de mesmo peso: expectativa de vida ao nascer, renda e grau de escolaridade. Aborda ainda o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD) e o Produto Interno Bruto (PIB) que permitem, entre outros, analisar as diferenças regionais encontradas entre as cinco regiões brasileiras.

Segundo Alcoforado (2003), o Brasil é o resultado da expansão comercial européia. Sua ocupação e seu povoamento se deram por meio de atividades exportadoras que, sucedendo-se ao longo do tempo, foram fixando populações em diferentes pontos do território

nacional, sobretudo no litoral devido às facilidades de acesso ao mercado internacional através de portos. Em se tratando da origem das desigualdades sociais e regionais do país, de acordo com Alcoforado (2003),

A evolução da economia brasileira sempre seguiu uma via conservadora e autoritária de desenvolvimento econômico, concentradora de riqueza, renda e poder. Uma via perversa que excluiu a maioria da população dos frutos do seu trabalho, do processo econômico e da cidadania. Reside nesse fato à origem das desigualdades sociais e regionais existentes no Brasil (ALCOFORADO, 2003.p.167).

No período conhecido como “milagre brasileiro”, na década de 1960, com a entrada do capital estrangeiro no país entre outros fatores, o desenvolvimento se restringiu à região Sudeste do Brasil, sendo que as políticas de planejamento territorial necessitavam ser implantadas no Brasil, com vistas à minimização dos desequilíbrios regionais das outras regiões menos desenvolvidas ou favorecidas. Campos (2000) salienta os motivos pelos quais o planejamento no Brasil não obteve o resultado desejado, segundo o autor:

[...] trata-se do autoritarismo de que se reveste o exercício do poder em todos os escalões governamentais. Os tecnocratas brasileiros, levados para o governo pelos militares, assumiram até os dias atuais, parcela considerável deste poder, embora nunca tenham contemplado de perto a realidade social do país e jamais se preocupado em envolver a comunidade nos processos de planejamento (CAMPOS, 2000.p.58).

No Brasil, dentre os diversos tipos de desigualdades identificadas, além das desigualdades sociais e fatores como cor, posição social e raça, pode-se mencionar ainda as desigualdades regionais, que referem-se às desigualdades entre as regiões, entre estados e os municípios.

### **2.3.1 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**

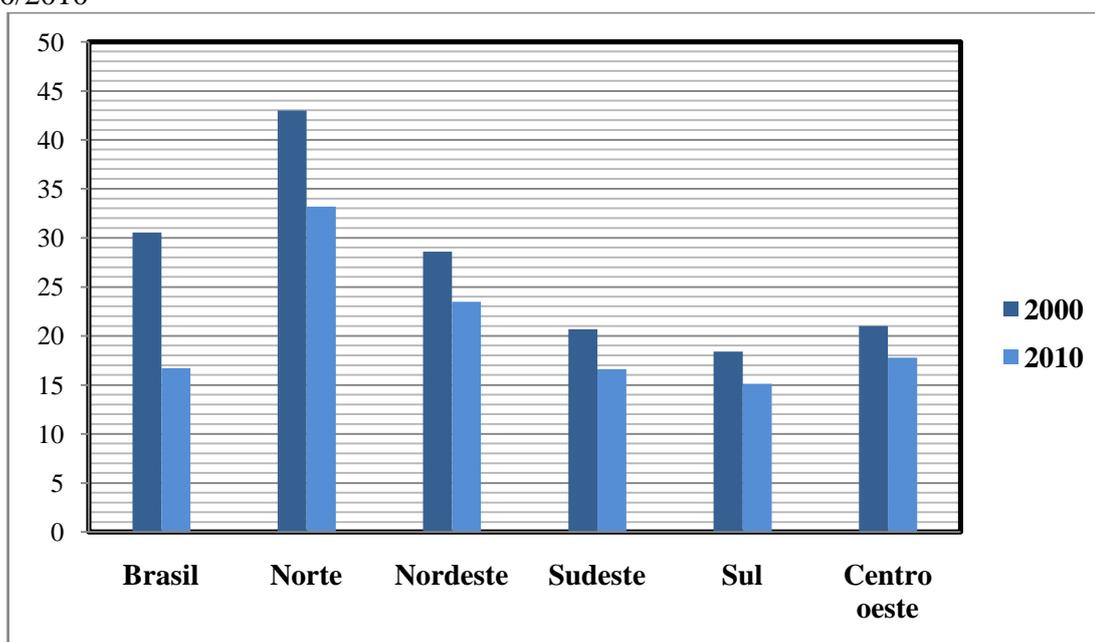
O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa que avalia a qualidade de vida de uma população, em nível nacional, estadual e municipal. Tal avaliação é usada para classificar os países pelo seu grau de “desenvolvimento humano” e para ajudar a classificar os países como desenvolvidos (desenvolvimento humano muito alto), em desenvolvimento (desenvolvimento humano médio e alto) e subdesenvolvidos (desenvolvimento humano baixo). Requer estudos e cruzamentos de dados estatísticos que podem ser realizados por vários órgãos, públicos ou privados, dependendo do interesse ou abordagem, embora o órgão oficial brasileiro responsável pelo cálculo e divulgação do índice

seja o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). A coleta dos dados é realizada através da realização do censo nacional que é realizado no país pelo IBGE, possibilitando estabelecer comparações entre os resultados dos dados dos diversos estados.

O IDH é adotado desde 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com o objetivo de mensurar anualmente a qualidade de vida da população em regiões ou países membros da ONU, a partir de critérios mais abrangentes que o tradicional PIB *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH é uma medida resumida para avaliar o progresso em longo prazo, em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e um padrão decente de vida. Os critérios utilizados a partir de 2010 para calcular estatisticamente o IDH, envolve 03 componentes de mesmo peso: expectativa de vida ao nascer, grau de escolaridade e renda.

- **Expectativa de Vida (Longevidade/Nível de saúde):** baseia-se na expectativa de vida da população e utiliza-se como parâmetro a expectativa de vida dos indivíduos ao nascer e reflete as condições de saúde e dos serviços de saneamento ambiental. Esse indicador mostra a quantidade de anos que uma pessoa nascida em uma localidade, em um ano de referência, deve viver.

**Figura 6** – Taxa de Mortalidade Infantil (%)(Menores de 1 Ano) – Brasil e Regiões – 2000/2010



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE – Síntese de Indicadores Sociais, 2010.

Os indicadores da taxa de mortalidade nas regiões do Brasil e na média do país de 22,5% é considerada alta ante os padrões observados nas nações desenvolvidas. A realidade desse indicador é ainda mais desfavorável nas regiões Nordeste e Norte, cuja mortalidade infantil é de 33,2% e 23,5% respectivamente, e a região Sul com 15,1% apresenta o melhor indicador nacional de mortalidade infantil, seguida pela região Sudeste com 16,6% e da região Centro-Oeste com 18,3%.

**Tabela2** - Esperança de vida ao nascer e taxa de mortalidade infantil para ambos os sexos - Brasil - 1980/2011

Anos	Esperança de Vida ao nascer	Taxa de mortalidade Infantil (%)
<b>1980</b>	62,5	69,1
<b>1991</b>	66,9	45,1
<b>2000</b>	70,4	30,1
<b>2010</b>	73,8	16,7
<b>2011</b>	74,1	16,1

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1980/2010.

A Organização Mundial de Saúde (OMS) preconiza como parâmetro ideal de atenção à saúde da população a relação de um médico para cada mil habitantes. O Brasil vem mantendo, nos últimos anos, o indicador de 1,8 médicos por mil habitantes, acima, portanto, da média sugerida pela OMS. Exceto a região do Norte, que possui 0,9 médicos por mil habitantes, todas as demais regiões brasileiras atendem, para o indicador de número de médicos por mil habitantes, o parâmetro ideal sinalizado pela OMS, com destaque para o Sudeste, com 2,4 médicos para cada mil habitantes, conforme o Relatório de Indicadores Socioeconômicos do Nordeste, (Ministério da Saúde/IBGE) em 2011.

Considera-se que uma das maiores causas para os indicadores altos de mortes infantis registradas no Brasil são as condições desfavoráveis para mães e bebês antes e depois do parto, responsáveis por quase metade (48,5%) dos óbitos entre menores de cinco anos no Brasil.

**Tabela 3** - Esperança de Vida ao Nascer por Regiões (anos) 2007 a 2012

Regiões	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Norte	71,59	71,88	72,16	72,43	72,70	72,97
Nordeste	69,71	70,07	70,41	70,76	71,10	71,44
Centro Oeste	73,73	74,00	74,26	74,51	74,77	75,01
Sul	74,71	74,97	75,22	75,47	75,72	75,96
Sudeste	74,06	74,34	74,61	74,88	75,14	75,40

Fonte: IBGE/DPE/Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS, 2012.

Destaca-se em relação às médias nacionais que o Norte e o Nordeste ainda possuem indicadores indesejáveis o que denota a necessidade de ações públicas mais incisivas para que essas regiões possam reverter esse quadro e se aproximarem das demais regiões do País. A esperança de vida ao nascer do brasileiro é, em média, de 73,1 anos (IBGE, 2009). Dentre as regiões do Brasil, o Sul (75,96 anos) é a que tem a população que vive mais, enquanto o Nordeste (71,44 anos) possui a menor esperança de vida ao nascer do País, juntamente com a região Norte com 72,97 anos, estas duas abaixo da média nacional. A expectativa de vida do brasileiro teve um aumento em 2011 (Tabela 3), em comparação a 2010, e aumento da expectativa de vida maior para os homens, com 5 meses e 23 dias a mais de vida do que as mulheres. Em 2011 um recém-nascido homem com 70,6 anos, e as mulheres viveriam 77,7 anos.

**Tabela 4** - Brasil - Vida média às idades exatas(x) por sexo 2010/2011

Idade	Vida Média					
	Ambos os sexos		Homens		Mulheres	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
0	73,8	74,1	70,2	70,6	77,4	77,7
5	75,2	75,5	71,7	72,0	78,8	79,0
10	75,3	75,6	71,8	72,1	78,9	79,1
15	75,4	75,7	71,9	72,2	79,0	79,2
20	75,8	76,0	72,5	72,7	79,1	79,3
25	76,2	76,5	73,2	73,4	79,3	79,5
30	76,7	76,9	73,8	74,1	79,5	79,7
35	77,1	77,3	74,5	74,7	79,8	79,9
40	77,6	77,8	75,1	75,3	80,1	80,2
45	78,2	78,4	75,9	76,1	80,5	80,6
50	79,0	79,1	76,8	77,0	81,0	81,2
55	79,9	80,1	78,0	78,1	81,7	81,9
60	81,1	81,2	79,3	79,5	82,6	82,8
65	82,4	82,5	80,9	81,1	83,7	83,8
70	84,1	84,2	82,9	83,0	85,1	85,2
75	86,1	86,2	85,2	85,3	86,9	87,0
80	88,6	88,7	88,0	88,0	89,1	89,2

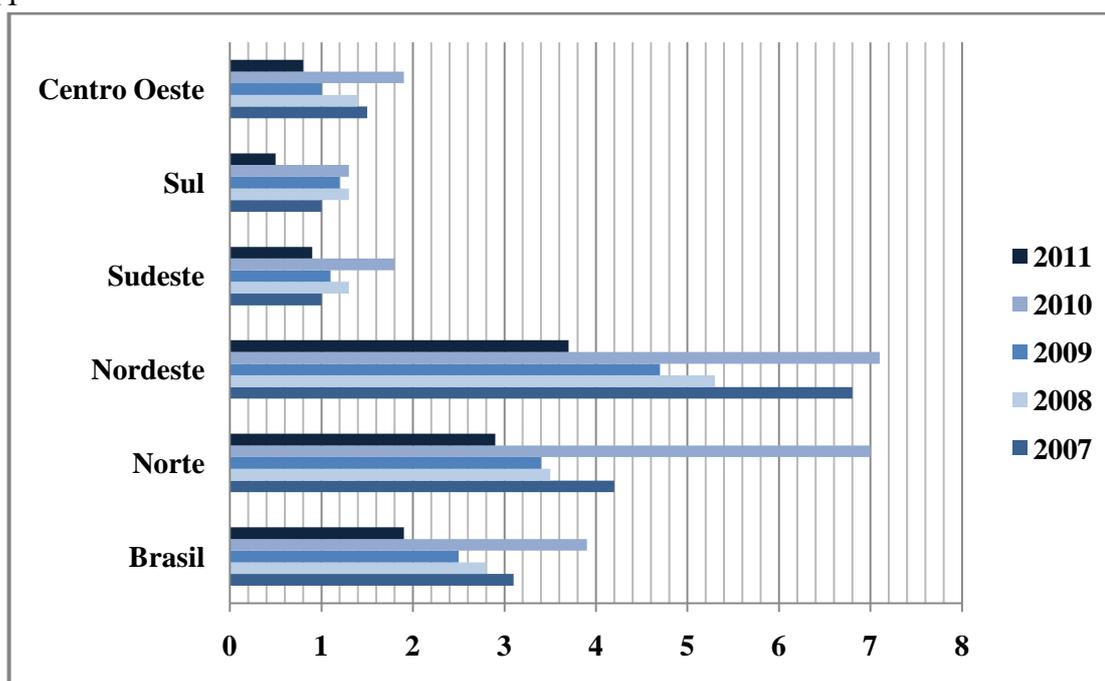
Fonte: IBGE, 2011.

Conforme Relatório da Coordenação de População e Indicadores Sociais do IBGE a mortalidade masculina sempre foi maior que a feminina. Essa redução se deve a uma queda da mortalidade masculina por violência, na faixa de adultos jovens, entre 25 e 30 anos. A expectativa de vida é usada para medir a qualidade de vida da população e vem sendo usada pela Previdência Social como um dos parâmetros do fator previdenciário, para calcular as aposentadorias.

- **Grau de escolaridade (educação):** são utilizados os índices de analfabetismo e a média de anos de estudo da população adulta e a expectativa de anos esperados de escolaridade, ou tempo que uma criança ficará matriculada.

Para avaliar a dimensão da educação o cálculo do IDH considera dois indicadores: com peso dois, a taxa de alfabetização de pessoas com quinze anos ou mais de idade, na maioria dos países, uma criança já concluiu o primeiro ciclo de estudos e por isso a medição do analfabetismo a partir dos 15 anos. O segundo indicador é a taxa de escolarização que é a soma das pessoas, independentemente da idade, matriculadas em algum curso, seja ele fundamental, médio ou superior que é dividido pelo total de pessoas entre 07 e 22 anos da localidade onde se está medindo. Também entram na contagem os alunos de cursos supletivos, de classes de aceleração e de cursos de pós-graduação universitária.

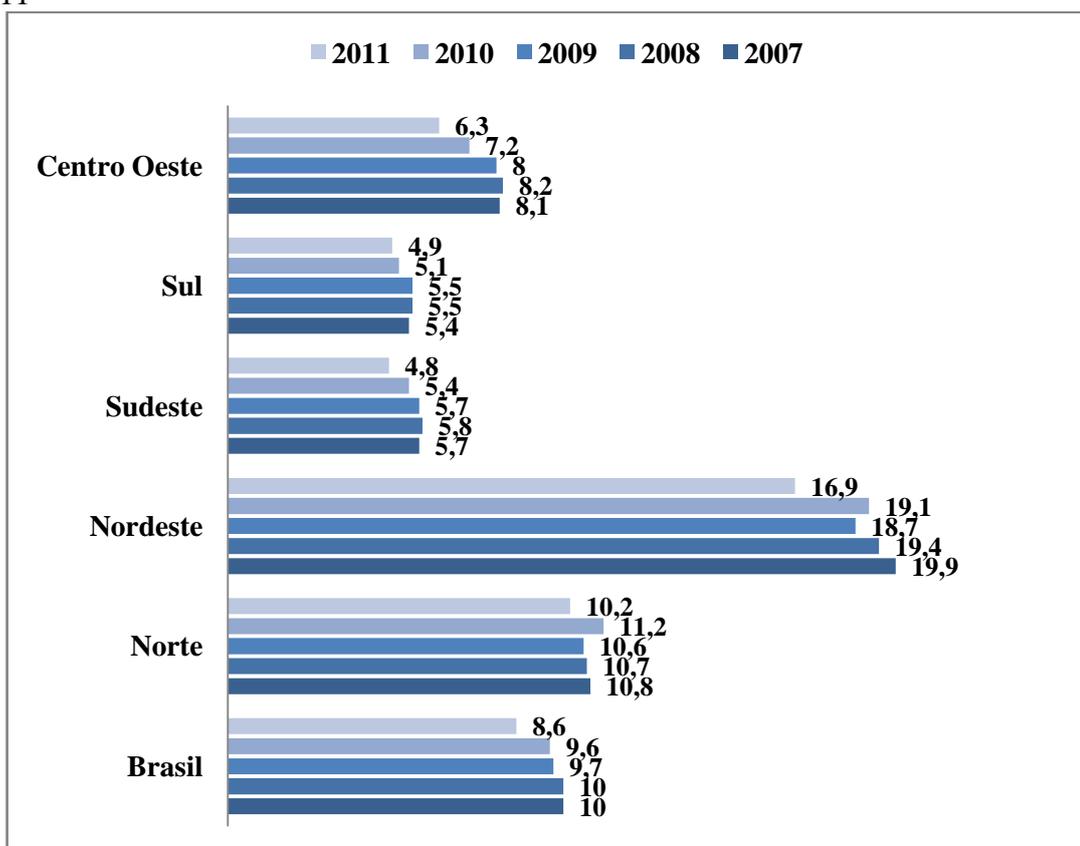
**Figura 7** – Taxa de Analfabetismo (% pessoas de 10 a 14 anos) – Brasil e Regiões – 2007 a 2011



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE – Síntese de Indicadores Sociais, 2011.

No Brasil, ainda existem crianças fora da escola. Os indicadores nacionais revelam que a taxa de analfabetismo vem diminuindo de forma gradativa. No Nordeste, em particular, foi contabilizado o maior número de crianças que não freqüentam a escola. Nos últimos anos, todas as regiões brasileiras apresentaram crescimento no indicador “número médio de anos de estudo para pessoas com 10 anos ou mais” e a diminuição do índice de analfabetismo<sup>2</sup>.

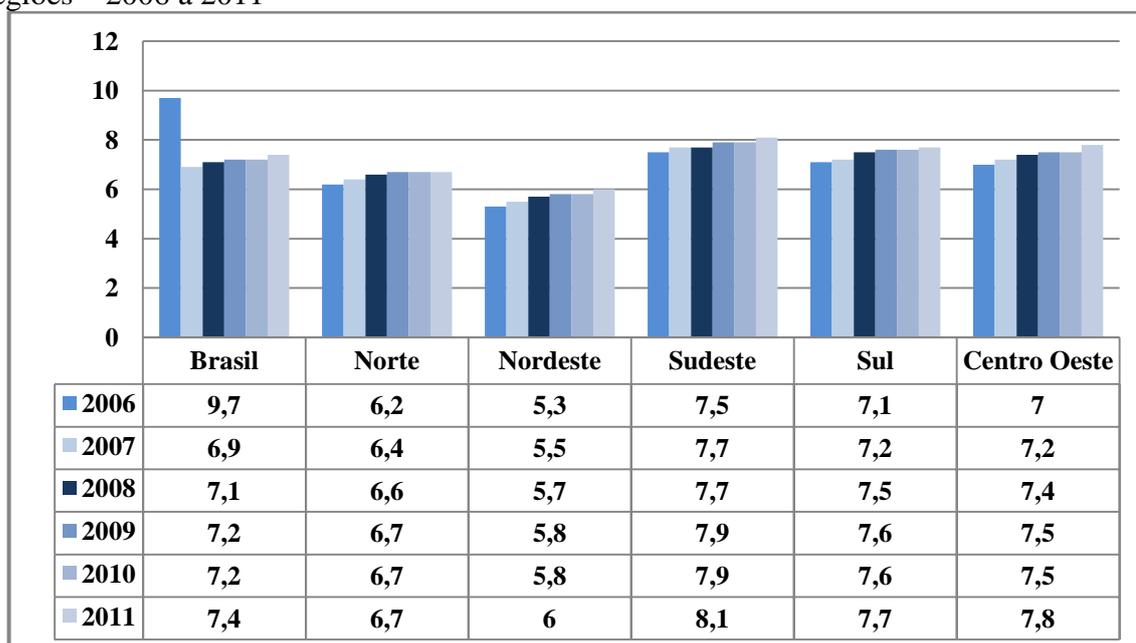
**Figura 8** – Taxa de Analfabetismo (% pessoas de 15 anos ou mais) – Brasil e Regiões – 2007 a 2011



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE – Síntese de Indicadores Sociais, 2012.

Contudo, a região Nordeste ainda encontra-se distante das regiões mais dinâmicas do País e também da média brasileira, cuja diferença é de quase 10 pontos percentuais. Norte e Nordeste estão acima da média do Brasil, enquanto as demais regiões estão abaixo. Entre 2007 a 2009, a Região Sudeste, Região Sul e Centro-Oeste tiveram oscilações mínimas de pontos percentuais em relação a diminuição dos índices, conforme figura 7 de índices da Taxa de Analfabetismo de pessoas com mais de quinze anos, realizada pelo IBGE, 2012.

**Figura 9** - Escolaridade Média em anos de Estudo (%) pessoas de 25 anos ou mais – Brasil e Regiões – 2006 a 2011



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2012.

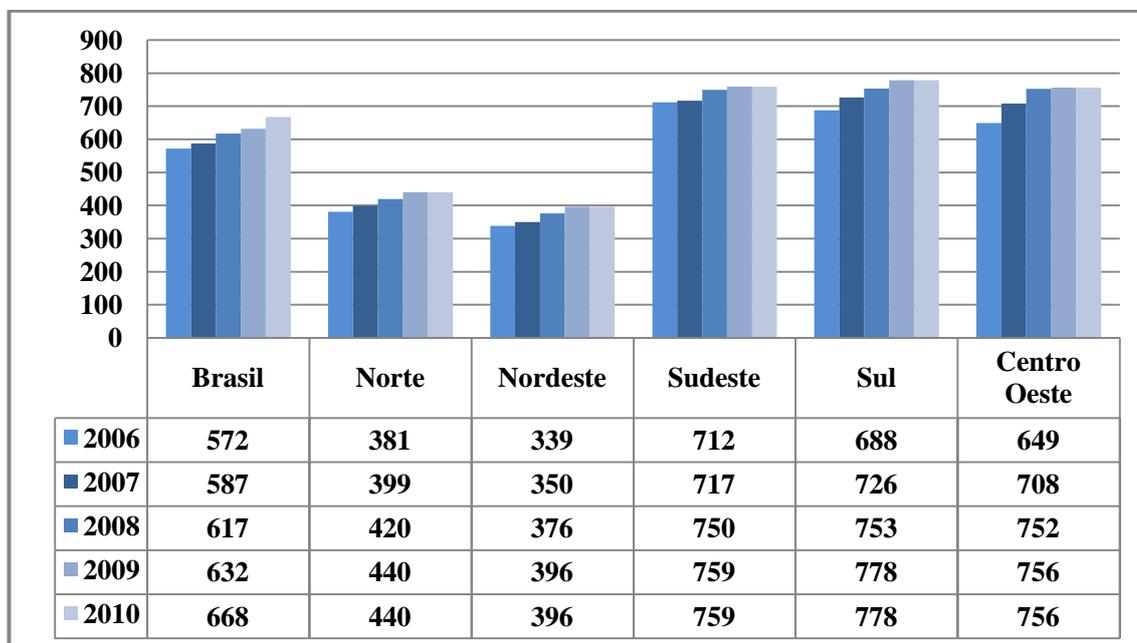
Nos últimos anos, todas as regiões brasileiras apresentaram crescimento nos índices referente ao número médio de anos de estudo em todas as faixas etárias conforme analisado na figura 8 acima, onde a região Nordeste e a região Norte, ainda encontram-se distantes das outras regiões mais dinâmicas do País e também da média brasileira, cuja diferença é de 1,4 anos para o Nordeste, sendo que as demais regiões estão acima da média.

Apesar de ter melhorado substancialmente nos últimos anos, inclusive com alguns indicadores crescendo em ritmo mais acelerado do que a média nacional, a realidade educacional do Nordeste ainda está distante da observada para as regiões Sul e Sudeste. Os indicadores educacionais do Nordeste são ainda inferiores às médias brasileiras e, principalmente, aos das regiões Sul e Sudeste, embora a distância esteja gradativamente diminuindo conforme se observa nos últimos anos, mas assim ainda é necessária a adoção de políticas públicas na área da educação, que visem diminuir os contrastes que ainda persistem entre a realidade do Nordeste e das regiões mais dinâmicas do País.

- Renda: mensura a dimensão econômica do desenvolvimento humano, sendo calculada tendo como base o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* (por pessoa), sendo corrigido pelo poder de compra da moeda de cada região. Esse item tinha por base o PIB *per capita*, no entanto, a partir de 2010, ele foi substituído pela Renda Nacional

Bruta (RNB) per capita, que avalia praticamente os mesmos aspectos que o PIB, no entanto, a RNB também considera os recursos financeiros oriundos do exterior.

**Figura 10** – PIB Renda Domiciliar *per capita* – Brasil e Regiões (reais) – 2006 a 2010



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE – Sistema de Contas Regionais, 2010.

Dentro de um país pode haver vários tipos de desigualdades que podem ser decorrentes de vários fatores históricos, econômicos, sociais dentre outros. A melhoria da distribuição de renda no Brasil em anos recentes, iniciada na década de 1990 com o fim da inflação e a abertura da economia, e acelerada na década de 2000 pelos programas de transferências diretas, é uma conquista da sociedade brasileira.

Embora, quando se considera a população do país como um todo, os avanços sejam notáveis, ao se analisar a distribuição da renda entre as regiões do país, há pouco para se comemorar onde observa-se um verdadeiro contraste entre as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste que apresentam, relativamente, melhores PIB *per capita* que a média do Brasil e grandes diferenças entre os índices das regiões Norte e Nordeste, que ficam abaixo dos índices do País, observados na Figura 10.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) varia de 0 a 1, quanto mais se aproxima de 1, maior o IDH de um local. O cálculo do IDH é obtido pela média aritmética simples dos três componentes que, previamente normalizados, passam a ser compreendidos no intervalo

de zero a um. Quanto mais próximo o índice se situar do limite superior, maior o desenvolvimento humano na região.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) significa como a população de um determinado lugar está vivendo, segundo a qualidade de vida, renda per capita, mortalidade infantil, taxa de analfabetismo, expectativa de vida, qualidade de vida, qualidade dos serviços públicos (saúde, educação e infraestrutura em geral). No entanto, existem grandes disparidades sociais e econômicas no Brasil. As diferenças socioeconômicas entre os estados brasileiros são tão grandes que o país apresenta realidades distintas em seu território.

**Tabela 5** - Evolução do Brasil em cada um dos componentes do IDH - 2000/2012

Anos	Expectativa de vida ao nascer	Anos esperados de estudo	Média de anos de escolaridade	IDH(%)
2000	70,1	14,2	5,6	0,669
2005	71,6	14,2	6,5	0,699
2010	73,1	14,2	7,2	0,726
2011	73,5	14,2	7,2	0,728
2012	73,8	14,2	7,2	0,730

Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano, PNUD 2013.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Brasil avançou de 0,726% em 2010 para 0,728 em 2011 e para 0,730 em 2012 ocupando a 85ª posição no ranking global de 187 países e territórios reconhecidos pela ONU conforme Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH, 2013) permanecendo no grupo dos países de alto desenvolvimento humano.

Conforme o relatório e como mostra a Tabela 5 acima dos componentes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) "Todos os grupos e regiões têm assistido a uma melhoria notável na totalidade dos componentes do IDH, registrando-se um progresso mais célere em países com um IDH baixo e médio. Assim sendo, o mundo começa a tornar-se menos desigual." Porém o Brasil é um país que apresenta grandes problemas socioeconômicos e consideráveis para a desigualdade social e disparidades no território brasileiro, presentes em escala regional, estadual e municipal. Resultado de estudo do IBGE divulgado em 2011, referente aos dados de 2005 a 2009 detectou que aproximadamente 25% de toda a geração da renda brasileira estava concentrada em 5 municípios (12,6% da população nacional): São Paulo (12,0%), Rio de Janeiro (5,4%), Brasília (4,1%), Curitiba (1,4%) e Belo Horizonte (1,4%).

No Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010, o PNUD começou a usar uma nova metodologia e novo método de cálculo do IDH. Os três índices seguintes são utilizados para cálculo do IDH:

$$\text{Expectativa de vida ao nascer (EV)} = \frac{EV - 20}{83,2 - 20}$$

$$\text{Índice de educação (EI)} = \frac{\sqrt[2]{IAME \times IAEE} - 0}{0,951 - 0}$$

$$\text{Índice de Anos Médios de Estudo (IAME)} = \frac{AME - 0}{13,2 - 0}$$

$$\text{Índice de Anos Esperados de Escolaridade (IAEE)} = \frac{AEE - 0}{20,6 - 0}$$

$$\text{Índice de renda (IR)} = \frac{\ln(PIBpc) - \ln(163)}{\ln(108.211) - \ln(163)}$$

Finalmente, o IDH é a média geométrica dos três índices anteriores normalizados:

$$IDH = \sqrt[3]{LEI \times EI \times IR}.$$

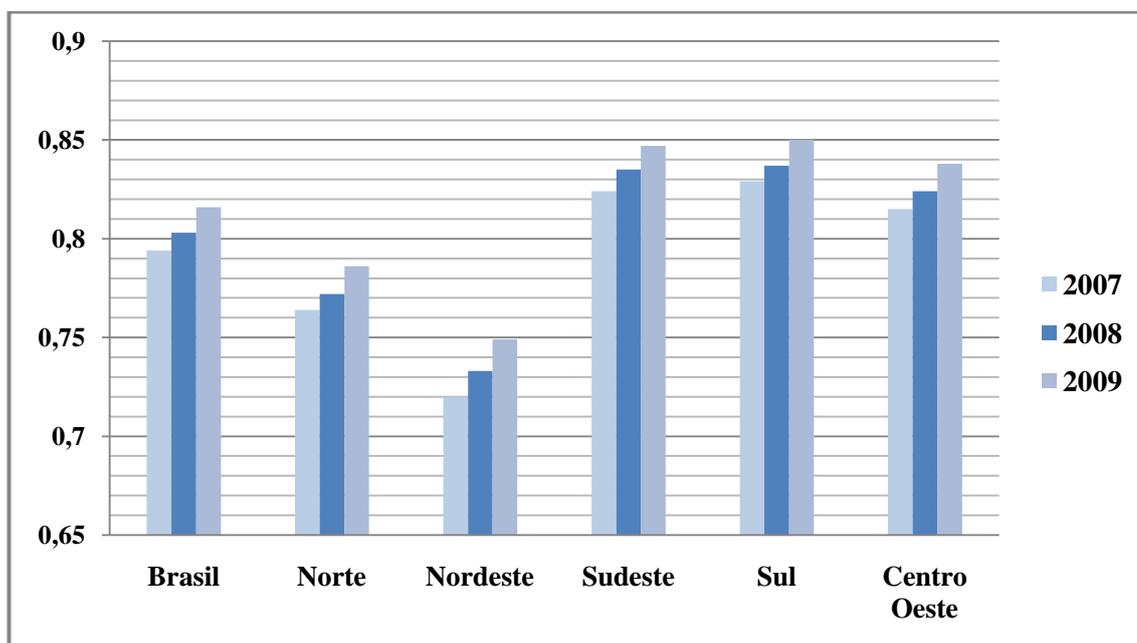
Legenda:

EV: Expectativa de vida ao nascer

AME: Anos Médios de Estudo

AEE: Anos Esperados de Escolaridade

**Figura 11 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (%) Brasil e Regiões – 2007 a 2009**

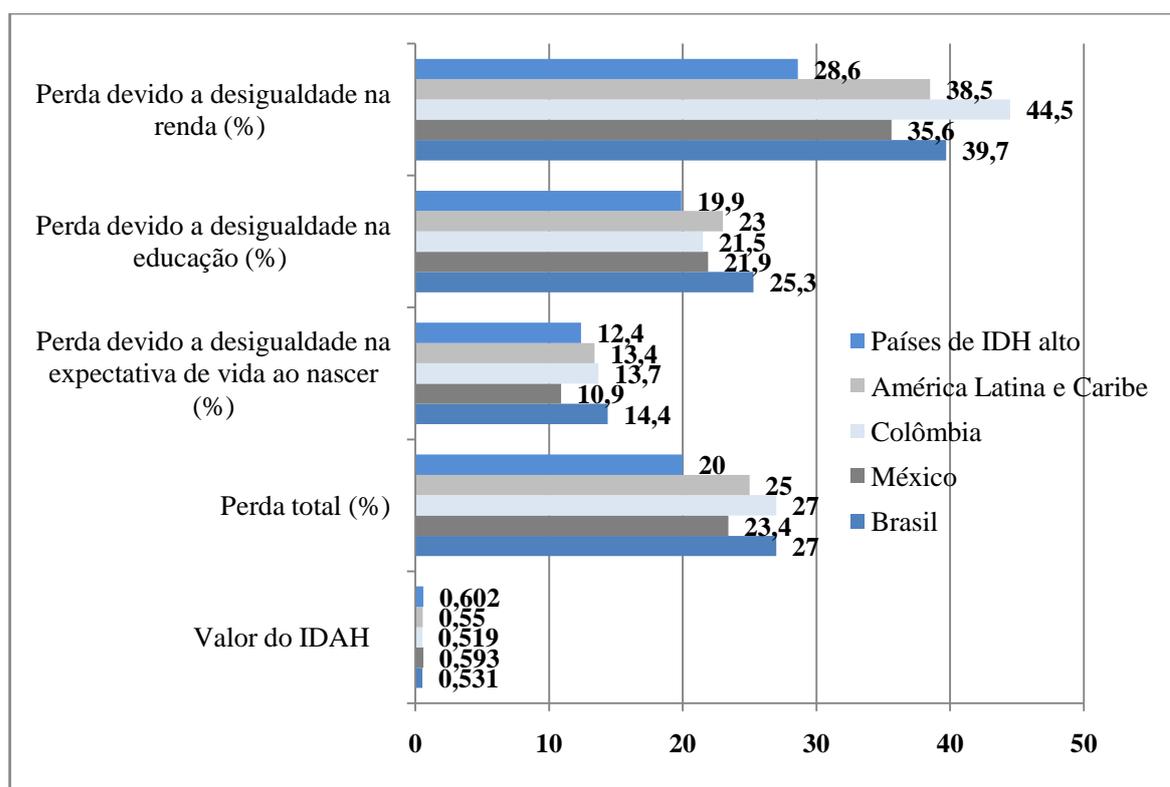


**Elaboração** própria a partir de dados PNUD/Atlas do desenvolvimento Humano 2000; Banco Central /Boletim Regional, 2009.

Conforme a classificação da Figura 11, baseando-se no IDH das regiões brasileiras, apresenta-se a seguinte hierarquia: Região Sul, Região Sudeste, Região Centro Oeste, Região Norte e por último a Região Nordeste. Analisando-se o gráfico de índices, as diferenças socioeconômicas no país ficam evidentes, sendo as regiões Sul e Sudeste as que possuem melhores Índices de Desenvolvimento Humano, enquanto o Nordeste possui a pior posição. Nesse sentido, se torna necessária a elaboração de políticas públicas para minimizar as diferenças sociais existentes na nação brasileira.

### 2.3.2 Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD)

Além do IDH calculado para 187 países, o Relatório do PNUD, 2013 traz também três outros indicadores complementares introduzidos em 2010. Dentre eles o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD). O IDHAD é uma medida de conquistas básicas em desenvolvimento em um país, que leva em consideração a desigualdade em todas as três dimensões do IDH “descontando” o valor médio de cada dimensão de acordo com seu nível de desigualdade. O IDH é uma medida média das conquistas de desenvolvimento humano básico em um país.

**Figura 12 - IDHAD do Brasil em relação a alguns Países (2013)**

Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano, PNUD/2013.

Como todas as médias, o IDH mascara a desigualdade na distribuição do desenvolvimento humano entre a população no nível de país. Com a introdução do IDHAD, o IDH tradicional pode ser visto como um índice de desenvolvimento humano “potencial” e o IDHAD como um índice do desenvolvimento humano “real”. A perda no desenvolvimento humano potencial devido à desigualdade é dada pela diferença entre o IDH e o IDHAD e pode ser expresso por um percentual (Relatório do Desenvolvimento Humano/Nota técnica de apoio/PNUD, 2013).

O IDHAD, que vem complementar a leitura feita pelo IDH, no RDH mostra que o cidadão brasileiro médio teria quase 30% de risco de não conseguir alcançar o desenvolvimento humano potencial que o país tem para lhe oferecer, em função dos obstáculos que as desigualdades podem lhe impor. Nesta área, o Brasil se insere em um contexto semelhante ao da América Latina, onde a desigualdade – em especial de renda – faz parte de um passivo histórico que ainda representa um grande obstáculo para o desenvolvimento humano. Mas o relatório elogia os esforços e avanços da região na tentativa de reduzir estes números, e faz menção às conquistas de Argentina, Brasil, Honduras, México

e Peru. O RDH atribui os avanços, em parte, à melhor cobertura na educação básica e aos programas de transferência de renda.

### 2.3.3 Índice do Produto Interno Bruto (PIB)

Outro indicador para análise das desigualdades regionais é o Produto Interno Bruto (PIB), que representa a soma em valores monetários de toda a riqueza gerada, ou seja, bens e serviços finais e não intermediários, produzidos pelas unidades produtoras residentes em um determinado local (território, região, cidade, município) por um determinado período de tempo (ano, bimestre, semestre, mês).

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) faz anualmente a divulgação do PIB do País, dos municípios e dos Estados, e é um dos indicadores mais usados na macroeconomia, visando mensurar a atividade econômica de determinado local. O cálculo é feito baseado em parâmetros que seguem a determinação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e tem grande importância, sendo a base de várias outras estatísticas como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). É a partir do PIB também que vários parâmetros de políticas públicas são adotadas no Brasil. No PIB brasileiro, a demanda de consumo de cada cidadão é calculada por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), sendo que o índice ajuda no diagnóstico econômico de um país de várias formas. Para seu cálculo utiliza-se:

$$PIB = C + I + G + X - M$$

Legenda:

C é o consumo privado (que inclui a despesa das famílias em bens de consumo)

I é o total de investimentos realizados (a despesa das empresas em investimento)

G representa gastos governamentais (a despesa do Estado em bens de consumo)

X é o volume de exportações (bens que devem ser incluídos no PIB, mas que são exportados)

M é o volume de importações (bens importados que não foram produzidos no país) .

Tendo I igual à formação bruta de capital fixo (FBCF) mais a variação nos estoques ( $\Delta EST$ ), temos:

$$PIB = C + FBCF + EST + G + X - M$$

Assim, na ótica da oferta o PIB poderá ser calculado a partir do valor gerado em cada uma das empresas que operam na economia. Esse valor gerado é o Valor Acrescentado Bruto (VAB), a diferença entre o valor da produção e os consumos intermédios de cada empresa. Sabendo-se o VAB de cada empresa, pode-se calcular o PIB como a soma de todos os VABs das empresas dessa economia. Para obtenção do valor do PIB a preços de mercado (PIBpm), o único ajustamento a ser feito é somar impostos, líquidos de subsídios, que incidem sobre os bens e serviços entre o fim da produção e a venda, isto é, os impostos sobre o consumo, como o IVA.

$$PIB = \sum VAB_i + (\text{Impostos} - \text{Subsídios})_{\text{sobre o consumo}} \text{ (sendo } i \text{ cada uma das empresas da economia)}$$

**Tabela 6:** Participação das Regiões no PIB Nacional (%) 2006 a 2010

Regiões	2006	2007	2008	2009	2010
Norte	5,06	5,02	5,10	5,04	5,34
Nordeste	13,13	13,07	13,11	13,51	13,46
Sudeste	56,79	56,41	56,02	55,32	55,39
Sul	16,32	16,64	16,56	16,54	16,51
Centro Oeste	8,71	8,87	9,21	9,59	9,30

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais, 2010.

Com base nos dados do IBGE, o estudo aponta que a Região Sudeste perdeu participação na composição do PIB nacional. O maior crescimento ocorreu na Região Nordeste e Norte, que passou de 12,96% em 2002 para 13,46% em 2010 e 4,69% em 2002 para 5,34% respectivamente, na participação no PIB nacional. A Região Centro-Oeste passou de 8,77% em 2002 para 9,3% no ano de 2010, salientando que o peso do Distrito Federal para o Centro-Oeste é tão grande que distorce os números para a região. Sem o Distrito Federal, a participação do Centro-Oeste no PIB brasileiro cairia. Na Região Sul, de 16,89% diminuindo para 16,51% de 2008 a 2010.

**Tabela 7 - Participação Unidades da Federação e Estados no PIB Nacional(%)2002 a 2010**

Unidade de Federação	Participação (%)								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>REGIÃO NORTE</b>									
Acre	0,19	0,19	0,20	0,21	0,20	0,22	0,22	0,23	0,22
Amapá	0,22	0,20	0,20	0,20	0,22	0,23	0,22	0,23	0,22
Amazonas	1,41	1,47	1,56	1,55	1,65	1,58	1,54	1,53	1,59
Para	1,74	1,75	1,83	1,82	1,87	1,86	1,93	1,80	2,06
Rondônia	0,53	0,57	0,58	0,60	0,55	0,56	0,59	0,62	0,62
Roraima	0,16	0,16	0,14	0,15	0,15	0,16	0,16	0,17	0,17
Tocantins	0,38	0,43	0,43	0,42	0,41	0,42	0,43	0,45	0,46
<b>Subtotal</b>	<b>4,63</b>	<b>4,77</b>	<b>4,94</b>	<b>4,95</b>	<b>5,05</b>	<b>5,03</b>	<b>5,09</b>	<b>5,03</b>	<b>5,34</b>
<b>REGIÃO NORDESTE</b>									
Alagoas	0,66	0,66	0,66	0,66	0,66	0,67	0,64	0,66	0,65
Bahia	4,11	4,01	4,07	4,23	4,07	4,12	4,01	4,23	4,09
Ceará	1,96	1,92	1,90	1,91	1,95	1,89	1,98	2,03	2,07
Maranhão	1,05	1,09	1,11	1,18	1,21	1,19	1,27	1,23	1,20
Paraíba	0,84	0,83	0,77	0,79	0,84	0,83	0,85	0,89	0,85
Piauí	0,50	0,52	0,51	0,52	0,54	0,53	0,55	0,59	0,59
Pernambuco	2,39	2,31	2,27	2,32	2,34	2,34	2,32	2,42	2,52
Rio Grande do Norte	0,83	0,80	0,80	0,83	0,87	0,86	0,84	0,86	0,86
Sergipe	0,64	0,64	0,63	0,63	0,64	0,63	0,64	0,61	0,63
<b>Subtotal</b>	<b>13,09</b>	<b>12,78</b>	<b>12,74</b>	<b>13,08</b>	<b>13,14</b>	<b>13,05</b>	<b>13,10</b>	<b>13,52</b>	<b>13,46</b>
<b>REGIÃO CENTRO OESTE</b>									
Distrito Federal	3,80	3,71	3,64	3,75	3,78	,376	3,88	4,06	3,98
Goiás	2,53	2,52	2,47	2,35	2,41	2,45	2,48	2,64	2,59
Mato Grosso	1,42	1,64	1,90	1,74	1,49	1,60	1,76	1,77	1,58
Mato Grosso do Sul	1,03	1,13	1,09	1,01	1,03	1,06	1,09	1,12	1,15
<b>Subtotal</b>	<b>8,78</b>	<b>9,00</b>	<b>9,10</b>	<b>8,85</b>	<b>8,71</b>	<b>8,87</b>	<b>9,23</b>	<b>9,59</b>	<b>9,30</b>
<b>REGIÃO SUL</b>									
Paraná	5,9	6,44	6,31	5,90	5,77	6,07	5,91	5,87	5,76
Rio Grande do Sul	7,14	7,33	7,10	6,72	6,62	6,64	6,58	6,66	6,70
Santa Catarina	3,77	3,93	3,99	3,97	3,93	3,93	4,07	4,01	4,04
<b>Subtotal</b>	<b>16,81</b>	<b>17,70</b>	<b>17,40</b>	<b>16,59</b>	<b>16,32</b>	<b>16,64</b>	<b>16,56</b>	<b>16,54</b>	<b>16,50</b>
<b>REGIÃO SUDESTE</b>									
Espírito Santo	1,81	1,83	2,07	2,20	2,23	2,27	2,30	2,06	2,18
Minas Gerais	8,65	8,75	9,13	8,97	9,06	9,07	9,32	8,86	9,32
São Paulo	34,63	34,11	33,14	33,86	33,87	33,92	33,08	33,47	33,09
Rio de Janeiro	11,60	11,06	11,48	11,50	11,62	11,15	11,32	10,92	10,80
<b>Subtotal</b>	<b>56,64</b>	<b>55,75</b>	<b>55,82</b>	<b>56,53</b>	<b>56,78</b>	<b>56,41</b>	<b>56,02</b>	<b>55,31</b>	<b>55,39</b>
<b>BRASIL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, 2011.

Analisando a participação das Unidades da Federação, enquanto a região Norte detém a menor participação, em toda a série de 2002 a 2010, alcançou em 2010 sua maior taxa de 5,34% com aumento total na série conforme tabela 6 de 0,71%. Segundo o IBGE, a maior contribuição para o avanço da região provém do estado do Pará, em virtude da recuperação internacional do preço do minério de ferro, que possui grande peso na economia do estado. O Estado do Amazonas, em função da recuperação da indústria de transformação, e de Rondônia, com a participação na atividade agropecuária salientando que todos os estados da região entre 2002 e 2010 apresentaram % crescente de participação. A região **Nordeste** mantém sua participação, ao longo da série, em torno de 13%, com aumento um pouco mais elevado nos anos de 2009 e 2010. Destacando-se o estado do Maranhão que consolidou-se na agropecuária como grande produtor de soja, e o Ceará no setor de serviços, principalmente devido ao forte comércio.

Já a região Centro-Oeste, mantém-se na quarta posição, perdendo participação de 2009 para 2010, quando caiu de 9,59%, para 9,30%, respectivamente. Todas as unidades da federação contribuíram para esse resultado: Mato Grosso ganhou participação nos três grandes setores econômicos (agropecuária, indústria e serviços), demonstrando um avanço consistente. Já o Mato Grosso do Sul ganhou participação na indústria e serviços, na agropecuária, atividade tradicionalmente importante para o estado. Em Goiás, a economia perdeu participação na atividade agropecuária e ganhou na indústria e nos serviços. Observa-se que a região Sudeste é responsável por mais da metade do PIB do País, mas é importante destacar que dentre as cinco regiões é a que mais perdeu participação, passando de 56,69%, em 2002 para 55,39%, em 2010, significando uma perda de 1,31 pontos percentuais. No caso de São Paulo, a participação diminuiu principalmente nas atividades de geração de bens. O setor industrial perdeu participação nas quatro atividades que o compõem: na indústria extrativa, de transformação, na construção civil e na geração e distribuição de energia elétrica. No Rio de Janeiro devido às oscilações no preço do petróleo e os estados do Espírito Santo e Minas Gerais ganharam participação em função da *commodity* mineral.

A região Sul apresenta perda de participação passando de 16,81 % em 2002 para 16,50 % em 2010, significando uma perda de 0,3% ponto percentual. No Rio grande do Sul, os fatores climáticos foram determinantes. Apenas Santa Catarina ganhou participação, com a contribuição das atividades industriais. As regiões que mais sofrem com as desigualdades

regionais são o Norte e o Nordeste e as desigualdades regionais, fazem parte da trajetória de desenvolvimento das economias nacionais e não são exclusivas do Brasil.

Analisando os dados da Tabela 6, com dados segundo o IBGE, a participação dos estados no âmbito das Unidades da Federação, verifica-se que, em 2010, apenas oito unidades da Federação concentravam 77,78% da geração do PIB brasileiro: São Paulo (33,09%), Rio de Janeiro (10,8%), Minas Gerais (9,32%), Rio Grande do Sul (6,70%), Paraná (5,76%), Bahia (4,09%), Santa Catarina (4,04%) e Distrito Federal (3,98%), restando 22,22% para as 19 outras unidades. Porém a participação das mesmas unidades da Federação em 2002 totalizava 79,68% diminuindo 1,9 p.p. na série de 2002 a 2010. Os dez estados com menores PIB's somavam em 2010, 5,29% de participação e eram todos das regiões Norte e Nordeste: Rio Grande do Norte (0,86%), Paraíba (0,85%), Alagoas (0,65%), Sergipe (0,63%), Rondônia (0,62%), Piauí (0,59%), Tocantins (0,46%), Acre (0,22%), Amapá (0,22%) e Roraima (0,17%). Os estados que apresentaram menores participações em 2010, foram: Roraima (0,17%), Acre (0,22%) e Amapá (0,22%), da região Norte.

Já o grupo de valores do PIB intermediário, formado por nove estados, participava com 16,9% do PIB. Nesse grupo estavam Goiás, Pernambuco, Espírito Santo, Ceará, Pará, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão e Mato Grosso do Sul, todos com participações entre 2,6% e 1,2%. Em seguida, vieram Mato Grosso e Maranhão, com ganho de 0,2 p.p. e, por fim, Goiás, Pernambuco, Ceará, Amazonas e Mato Grosso do Sul, que avançaram 0,1 p.p. de participação. Considerando o período 2002-2010 os estados que mais avançaram na série analisada, foram os estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Pará, apresentaram os maiores ganhos de participação na economia brasileira com respectivamente, 0,67, 0,37 e 0,33 ponto percentual.

### **2.3.4 Índice do Produto Nacional Bruto (PNB)**

O PIB difere do Produto Nacional Bruto basicamente pela renda líquida enviada ao exterior (RLEE): ela é desconsiderada no cálculo do PIB, e considerada no cálculo do PNB, inclusive porque o PNB é gerado a partir da soma do PIB mais entradas e saídas de capital. Esta renda representa a diferença entre recursos enviados ao exterior (pagamento de fatores de produção internacionais alocados no país) e os recursos recebidos do exterior a partir de fatores de produção que, sendo do país considerado, encontram-se em atividade em outros

países. Assim caso um país possua empresas atuando em outros países, mas proíba a instalação de transnacionais no seu território, terá uma renda líquida enviada ao exterior negativa. Pela fórmula:

$$PNB = PIB - RLEE$$

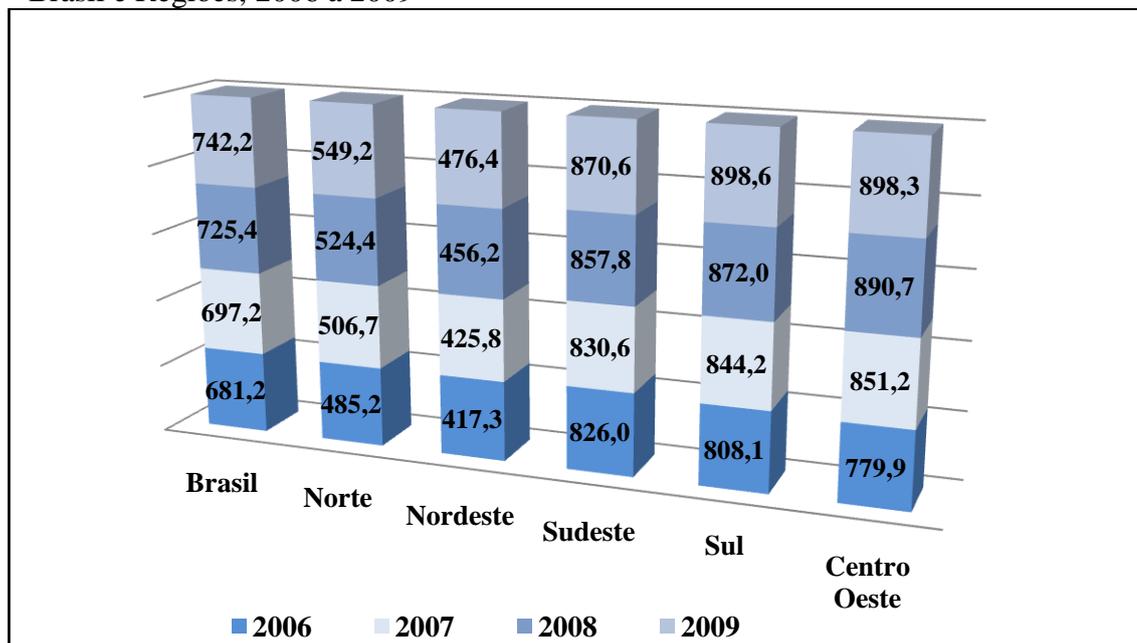
No caso brasileiro, o PNB é menor que o PIB, uma vez que a RLEE é positiva (ou seja, envia-se mais recursos ao exterior do que se recebe). Os indicadores econômicos agregados (produto, renda, despesa) indicam os mesmos valores para a economia de forma absoluta. Dividindo-se esse valor pela população de um país, obtém-se um valor médio per capita:

$$PIB_{pc} = \frac{PIB}{N}$$

O valor *per capita* foi o primeiro indicador utilizado para analisar a qualidade de vida em um país. O número de habitantes pode determinar que um índice obtenha um resultado menor. Países podem ter um PIB elevado por serem grandes e terem muitos habitantes, mas seu PIB per capita pode resultar baixo, já que a renda total é dividida por muitas pessoas, como é o caso da Índia ou da China. Países como a Noruega e a Dinamarca exibem um PIB moderado, mas que é suficiente para assegurar uma excelente qualidade de vida a seus poucos milhões de habitantes, segundo o Relatório do PNUD, 2012.

Constata-se nos índices de rendimentos médio do trabalho do Brasil em relação às demais regiões, a evidência de que as regiões do Nordeste (R\$ 620) e Norte (R\$ 816) são as que apresentam os menores valores de rendimentos, sendo muito abaixo das demais regiões do país e da média nacional (R\$ 1.003). Salienta-se porém que em anos mais recentes, a renda média do trabalho do nordestino vem evoluindo em ritmo mais acelerado do que a média brasileira, diminuindo o abismo de renda que ainda separa a região em relação ao País. Em relação a Região que apresenta o maior valor Centro-Oeste (R\$ 1.222) o índice equivale a quase dobro do valor do rendimento médio da região Nordeste e superior a média do índice nacional.

**Figura 13** - Rendimento Médio Mensal Real (Reais) da População de 10 anos ou mais de idade - Brasil e Regiões, 2006 a 2009



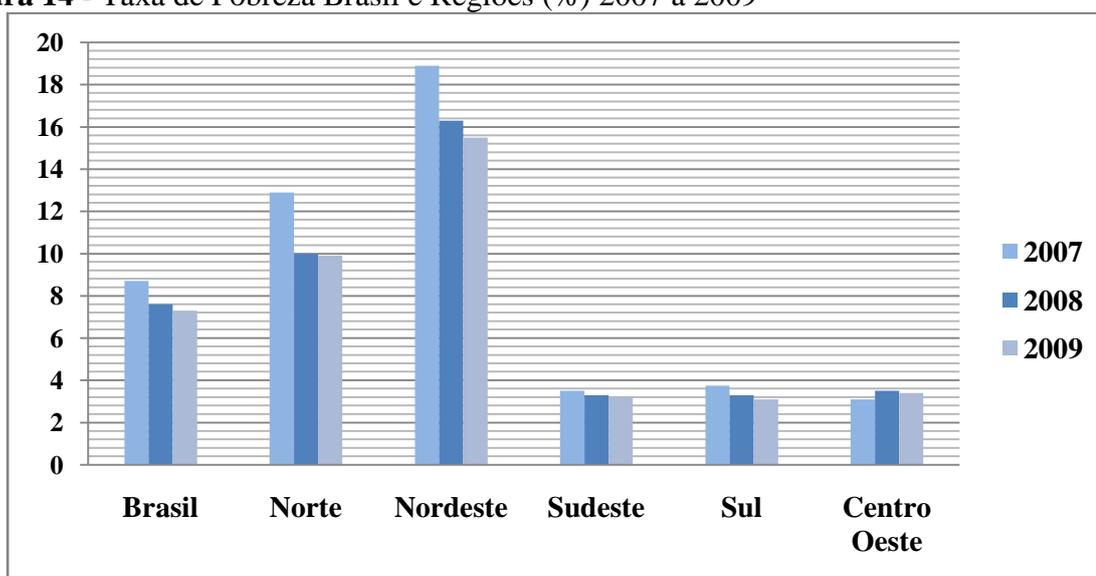
**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – (IPEA) IPEADATA/IBGE, 2010.

### 2.3.5 Índice de Pobreza

Conforme o gráfico da Figura 14 somando-se todos os índices de extrema pobreza de todos os nove Estados que compõem a Região Nordeste e fazendo-se a média obtém-se o percentual de 15,5% de pessoas em extrema pobreza na região Nordeste. A proporção de pessoas pobres<sup>3</sup> e de extrema pobreza<sup>3</sup> no Norte e principalmente no Nordeste é expressiva, em comparação às demais regiões do País, apesar de vir diminuindo continuamente nos últimos anos. Para o Nordeste, que possui 39,6% de pobres<sup>2</sup> e, 15,5% de pessoas em situação de extrema pobreza<sup>3</sup> (dados de 2009), os Estados de Alagoas e do Maranhão são os mais críticos nesses indicadores.

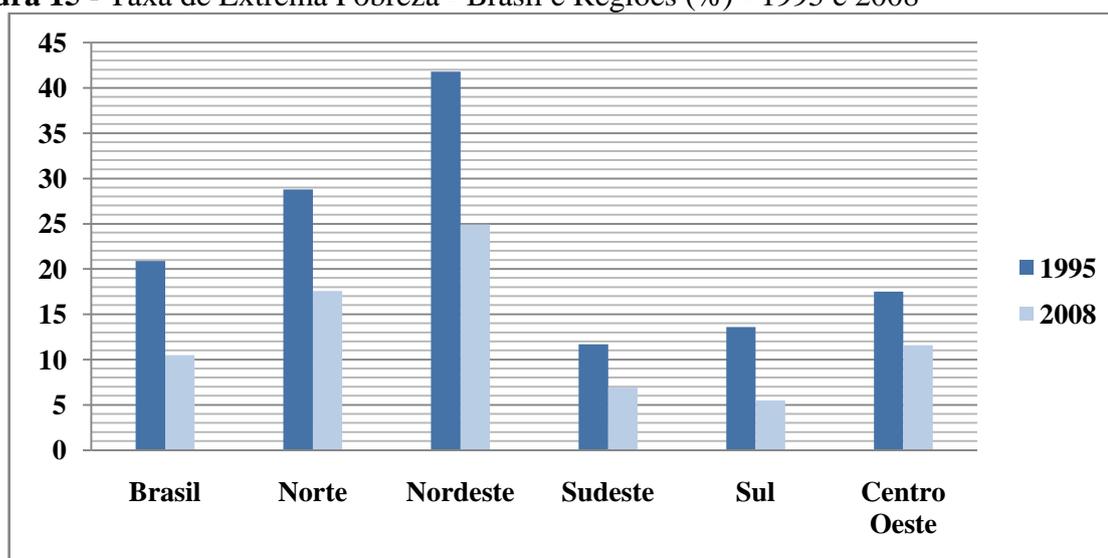
<sup>2</sup>Pessoas pobres – Proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza meio salário mínimo).

<sup>3</sup>Pessoas extremamente pobres – Proporção de pessoas com renda *per capita* domiciliar inferior a R\$ 70,00(setenta reais).

**Figura 14 - Taxa de Pobreza Brasil e Regiões (%) 2007 a 2009**

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) / IPEADATA IBGE, 2010.

Tendo por base os indicadores avaliados nos gráficos acima, conclui-se que o Nordeste atualmente é uma das regiões mais pobres do Brasil e que, ainda se encontram distantes das regiões mais ricas do País, representadas pelo Sul (3,1%) e pelo Sudeste (3,2%), e também pelo Centro-Oeste (3,4%), cujos indicadores das duas regiões mais dinâmicas do País equipararam-se, nas últimas décadas, e o Brasil com o índice em 7,3% dados de 2009.

**Figura 15 - Taxa de Extrema Pobreza - Brasil e Regiões (%) - 1995 e 2008**

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) IPEADATA IBGE, 2010.

Quase 13 milhões de brasileiros saíram da pobreza absoluta entre 1995 e 2008, segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Pesquisas Econômicas (IPEA). Com isso, essa faixa, que considera famílias com rendimento médio por pessoa de até meio salário mínimo mensal, recuou de 43,4% para 28,8% do total da população no período. De acordo com o IPEA, a pesquisa abrange os primeiros anos da estabilidade monetária, de 1995 a 2008, período que corresponde aos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. No Nordeste, a pobreza extrema recuou 40,4% em 13 anos. A queda, no entanto, não foi suficiente para tirar da região a maior taxa de pobreza extrema, de 24,9% em 2008.

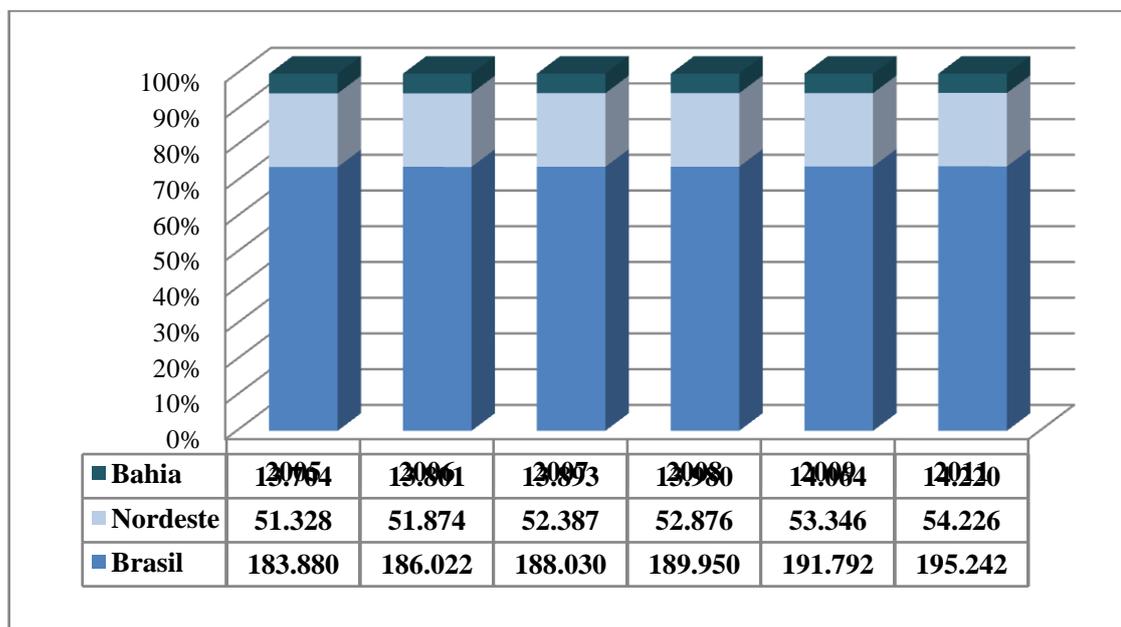
## **2.4 ANÁLISE DE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS NAS DESIGUALDADES NO NORDESTE E NO ESTADO DA BAHIA**

Para as considerações sobre as desigualdades na região Nordeste e no Estado da Bahia, são abordados indicadores específicos em relação à região Nordeste e ao Estado da Bahia, acrescentando-se o gráfico da população, comentados com analogias nos dados dos gráficos dos indicadores do País.

### **2.4.1 População**

Observa-se que a Região Nordeste, totalizando 28,2% da população do Brasil, é a segunda região mais populosa, quase o equivalente a soma da população das regiões Sul, Centro Oeste e Norte.

Segundo os resultados da PNAD 2011, o Estado da Bahia como o quarto maior contingente demográfico entre os estados brasileiros, com aproximadamente 14,2 milhões de habitantes. Neste mesmo ano, o Brasil registrou uma população em torno de 195,2 milhões, enquanto que a Região Nordeste apresentou cerca de 54,2 milhões de habitantes conforme tabela 7. A Bahia manteve a sua liderança, em termos populacionais, na região nordestina, concentrando 26,2% dos seus residentes – seguido de Pernambuco com 16,3%, Ceará com 15,9%, Maranhão 12,%, Paraíba apresenta 7,1%, Rio Grande do Norte, Alagoas e Piauí com 5,9% cada e por último Sergipe com 3,8% conforme percentuais constantes na Figura 16 totalizando os nove estados, 28.2% da população do país na Região Nordeste.

**Figura 16** - Distribuição da População Residente - Brasil, Nordeste, Bahia -2005 a 2009 e 2011

**Fonte:** IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2011.

**Elaboração:** BNB/ETENE/Central de Informações Econômicas, Sociais e Tecnológicas.

Considerando-se a distribuição da população nos nove estados que compõem a Região Nordeste, o Estado da Bahia é o mais populoso. No Nordeste, cuja população é de 54,0 milhões de pessoas (IBGE, 2011), os Estados mais populosos são: Bahia (26,2%), Pernambuco (16,3%) e Ceará (15,9%) que juntos, concentram quase 60% dos habitantes dessa região.

**Tabela 8** - População residente e Taxa de Crescimento Anual - Brasil, Nordeste, Bahia -2005 a 2009 e 2011

	População residente						Taxa de Crescimento anual (%)
	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2001/2011
<b>Brasil</b>	183.880.124	186.022.641	188.030.968	189.950.696	191.792.379	195.242.800	1,3
<b>Nordeste</b>	51.328.898	51.874.747	52.387.332	52.876.815	53.346.630	54.226.143	1,0
<b>Bahia</b>	13.704.796	13.801.972	13.893.236	13.980.386	14.064.027	14.220.618	0,7

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados dos censos do IBGE, 2011.

Ao analisar o período entre os anos de 2001 e 2011 é possível verificar que o processo de urbanização vem se intensificando, tanto na Bahia quanto na Região Nordeste e no Brasil, mantendo uma tendência já verificada nas últimas décadas. Entre 2001 e 2011, o ritmo de

crescimento demográfico da Bahia (0,7%) foi menor, com relação à Região Nordeste e Brasil – 1,0% e 1,3%, respectivamente –, o que representou um crescimento absoluto de aproximadamente 939,8 mil habitantes na Bahia, 5,3 milhões de habitantes no Nordeste e 24,4 milhões de habitantes no Brasil, respectivamente.

Ainda segundo o PNAD 2011 a taxa de crescimento inferior aos números da região e do país, justifica-se devido às mudanças ocorridas nas componentes demográficas (fecundidade, mortalidade e migração), onde esse ritmo de crescimento foi bastante inferior ao registrado em décadas anteriores. As reduções na fecundidade (número médio de filhos que uma mulher teria ao final do seu período fértil) e, em menor escala, na mortalidade – que, juntos, determinam o crescimento vegetativo de uma população – devem ser consideradas como as principais causas para a desaceleração do ritmo de crescimento populacional.

#### **2.4.2 Educação**

O Nordeste teve um ritmo parecido na diminuição do percentual de pessoas não alfabetizadas saindo de 18,3% em 2007 para 17% em 2009, apresentando um índice de 15,4% em 2010 conforme dados constantes na tabela 8. Em relação aos Estados da região Nordeste observa-se que em 2010, Sergipe apresentava índices de 17% e a Bahia de 15,4% respectivamente os menores indicadores de analfabetismo em relação aos demais estados, porém ainda ficando muito aquém do índice mínimo desejado do País, de 9%. Na comparação dos exercícios de 1991 a 2010 observa-se que houve um decréscimo no índice de 1991 a 2000 de 13,6% e referente ao ano de 2000 a 2010 a diferença a menor do índice anterior de 6,2%, considerando-se que houve um decréscimo de proporção aos anos anteriores.

**Tabela 9** – População Residente de 10 anos ou mais de idade, total e não alfabetizada, Taxa de Analfabetismo, Nordeste, Bahia – 1991/2000/2010

	1991			2000			2010		
	Total	Não alfabetizado	Taxa de analfabetismo	Total	Não alfabetizado	Taxa de analfabetismo	Total	Não alfabetizado	Taxa de analfabetismo
<b>Brasil/ Nordeste Bahia</b>									
<b>Brasil</b>	<b>112.884.202</b>	<b>22.256.568</b>	<b>19,7</b>	<b>136.881.115</b>	<b>17.552.762</b>	<b>12,8</b>	<b>161.990.265</b>	<b>14.612.083</b>	<b>9,0</b>
<b>Região Nordeste</b>	<b>31.315.675</b>	<b>11.753.826</b>	<b>37,5</b>	<b>37.548.911</b>	<b>9.226.471</b>	<b>24,6</b>	<b>44.223.349</b>	<b>7.805.225</b>	<b>17,6</b>
<b>Bahia</b>	<b>8.775.900</b>	<b>3.092.053</b>	<b>35,2</b>	<b>10.385.720</b>	<b>2.247.527</b>	<b>21,6</b>	<b>11.766.373</b>	<b>1.811.790</b>	<b>15,4</b>

Fonte: IBGE Censos Demográficos–1991, 2000 e 2010.

**Tabela 10** – Taxa de Analfabetismo (%)(11 a 14 anos) – Brasil e Estados do Nordeste1991/2000/2010

	1991	2000	2010
Alagoas	40.45	17.60	8.96
<b>Bahia</b>	<b>29.51</b>	<b>8.52</b>	<b>5.01</b>
Ceará	29.67	9.25	4.65
Maranhão	34.41	12.15	7.59
Paraíba	35.00	10.61	5.39
Pernambuco	27.06	11.16	5.66
Piauí	36.80	13.84	6.50
Rio Grande do Norte	25.77	9.50	6.63
Sergipe	30.37	10.64	5.52
<b>Brasil</b>	<b>4.62</b>	<b>5.03</b>	<b>3.24</b>

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2009.

### 2.4.3 Produto Interno Bruto (PIB)

Segundo nota Técnica publicada pela SEI, até o início da década de 1990 não havia uma coordenação central para o cálculo do Produto Interno Bruto dos Estados e Municípios do Brasil. Cada órgão de estatística possuía uma metodologia própria para tentar estimar o valor do PIB e a taxa de crescimento da atividade econômica em determinado período de referência. O IBGE nessa mesma época só calculava o PIB do Brasil.

A partir de 1997, após uma série de reuniões com as unidades da Federação, o IBGE aceita a responsabilidade de assumir um projeto nacional para calcular, em parceria com os órgãos oficiais de estatística do país, o PIB de todas as unidades da Federação. Foram assinados os acordos de cooperação técnica entre o departamento de contas nacionais daquele órgão e os departamentos de estatística e/ou as próprias secretarias de planejamento estaduais.

Assim, estava legitimado que a estimativa oficial para o cálculo do PIB do Brasil e dos estados e municípios seria realizado pelo IBGE em parceria com todos os órgãos oficiais de estatística das unidades da federação. Desde então, todas as 27 unidades da federação participam do projeto de contas regionais do Brasil que é coordenado nacionalmente pelo IBGE.

**Tabela 11** - PIB Renda *Per Capita*(%) – Brasil e Estados do Nordeste 1991/2000/2010

	1991	2000	2010
<b>Alagoas</b>	211.98	285.29	432.56
<b>Bahia</b>	<b>234.57</b>	<b>322.04</b>	<b>496.73</b>
<b>Ceará</b>	219.83	310.21	460.63
<b>Maranhão</b>	156.47	218.27	360.34
<b>Paraíba</b>	196.59	299.09	474.94
<b>Pernambuco</b>	275.49	367.31	525.64
<b>Piauí</b>	167.03	254.78	416.93
<b>Rio Grande do Norte</b>	240.33	351.01	545.42
<b>Sergipe</b>	247.78	326.67	523.53
<b>Brasil</b>	<b>447.56</b>	<b>592.46</b>	<b>793.87</b>

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados IBGE - Sistemas de contas Regionais, 2007.

No Nordeste, os Estados de Sergipe (R\$ 9.779) e da Bahia (R\$ 8.378) possuem os maiores PIB *per capita* da região, enquanto Piauí (R\$ 5.373) e Maranhão (R\$ 6.104) possuem os menores índices. (Relatório de Indicadores do Nordeste, 2011).

**Tabela 12 - PIB Total e Per Capita- Índices e Taxas de Crescimento(%)Bahia 2003 a 2011**

Anos	PIB Total (valores correntes (R\$ milhão))	Índice do PIB real (2002=100)	Taxa de crescimento PIB (%)	População (Habitantes)	PIB <i>per capita</i> (valores correntes-R\$ 1,00)	Índice do PIB <i>per capita</i> real (2002=100)	Taxa do PIB <i>per capita</i> (%)
2003	68.147	102,2	2,2	13.544.336	5.031	101,1	1,1
2004	79.083	112,0	9,6	13.682.074	5.780	109,9	8,6
2005	90.919	117,4	4,8	13.815.334	6.581	114,1	3,9
2006	96.521	120,5	2,7	13.950.146	6.919	116,0	1,7
2007	109.652	126,9	5,3	14.080.670	7.787	121,1	4,3
2008	121.508	133,5	5,2	14.502.575	8.378	123,7	2,2
2009	137.075	132,7	- 0,6	14.637.364	9.365	121,8	-1,5
2010	154.340	141,4	6,6	14.021.432	11.007	135,0	10,8
2011	168.181	144,2	2,0	14.200.000	11.844	135,9	0,7

Fonte: IBGE, SEI/Coordenação de Contas Regionais, 2011.

### 2.4.3 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

No que concerne ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que contempla em seu cálculo as variáveis de renda, escolaridade e longevidade, o Nordeste é a região de menor desempenho, apesar de ter melhorado significativamente nos últimos anos, a exemplo do que ocorreu também com as demais regiões brasileiras. Tomando por base o indicador de IDH, no Nordeste, os Estados de Alagoas com 0,722%, do Maranhão com 0,724%, do Piauí 0,740% e da Paraíba com 0,752%, são os mais desiguais em relação aos outros Estados da região Nordeste, com os menores IDH.

**Tabela 13** - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) –Brasil e Estados do Nordeste 1991/2000/2010

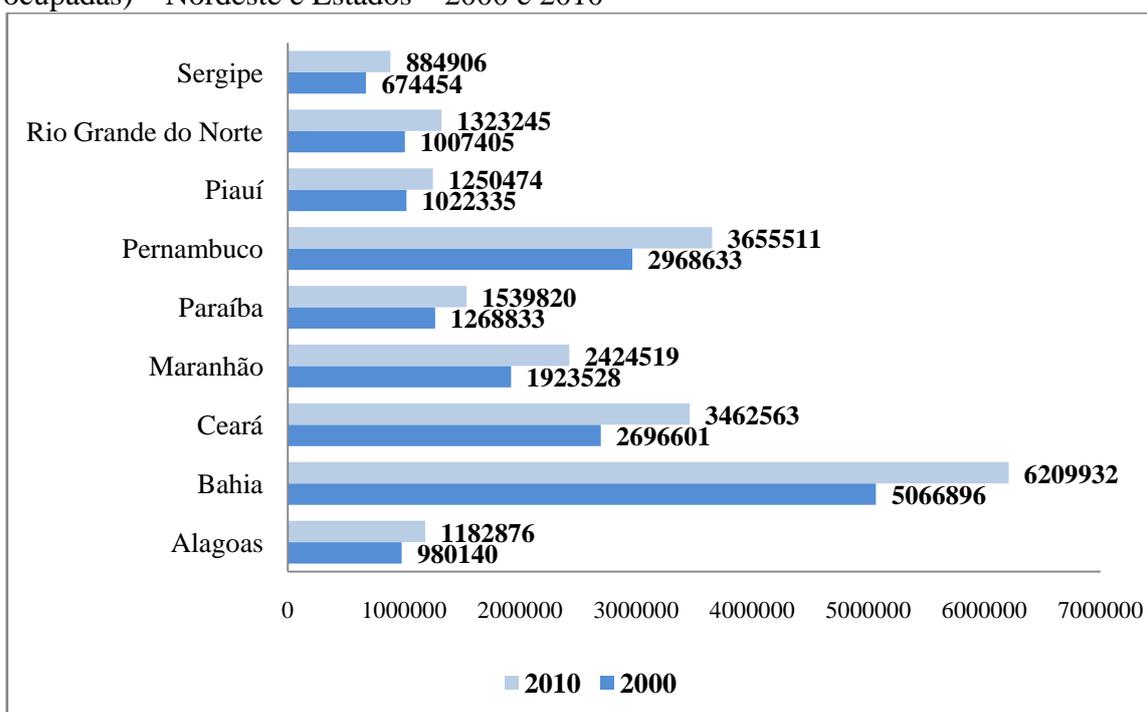
	Renda per capita			IDH (%)		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
<b>Alagoas</b>	211.98	285.29	432.56	0.370	0.471	0.631
<b>Bahia</b>	234.57	322.04	496.73	0.386	0.512	0.660
<b>Ceará</b>	219.83	310.21	460.63	0.405	0.541	0.682
<b>Maranhão</b>	156.47	218.27	360.34	0.357	0.476	0.639
<b>Paraíba</b>	196.59	299.09	474.94	0.382	0.506	0.658
<b>Pernambuco</b>	275.49	367.31	525.64	0.440	0.544	0.673
<b>Piauí</b>	167.03	254.78	416.93	0.362	0.484	0.646
<b>Rio Grande do Norte</b>	240.33	351.01	545.42	0.428	0.552	0.684
<b>Sergipe</b>	247.78	326.67	523.53	0.408	0.518	0.665
<b>Brasil</b>	447.56	592.46	793.87	0.493	0.612	0.727

Fonte: PNUD- Atlas do desenvolvimento Humano 2000; Banco Central - Boletim Regional, 2009.

Elaboração:BNB/Etene/Central de Informações Econômicas Sociais e Tecnológicas.

Os direitos sociais estabelecidos a partir da Constituição Federal de 1988 serviram como vetor de melhoria na distribuição da renda do trabalho. Embora constata-se ainda um grande número de pessoas no trabalho informal, nesta última década teve um processo de crescimento do emprego formal, com aumento também quanto ao vínculo previdenciário.

**Figura 17** – População Economicamente Ativa(pessoas de 18 anos ou mais de idade ocupadas) – Nordeste e Estados – 2000 e 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, 2010.

Segundo a Previdência Social, em 2000 existiam 27 milhões de contribuintes, com um salto para 57 milhões em 2010. O processo de melhoria distributiva teve efeitos virtuosos sobre o desenvolvimento, com a ampliação do tamanho do mercado de consumo, criando demanda em setores produtores de bens e salários. Outro fator importante na melhora da distribuição da renda foi o aumento gradativo do salário mínimo. Constata-se ainda o grande número de pessoas ocupadas no trabalho informal e de empregos sem registros no Estado, onde a média de valores em 2009 para o Estado da Bahia ficava no mesmo patamar dos indicadores médios da Região Nordeste.

**Tabela 14** – Evolução do Rendimento Médio do trabalho principal–Bahia–2001/2006/2011

	<b>2001</b> <b>(R\$)</b>	<b>2006</b> <b>(R\$)</b>	<b>2011</b> <b>(R\$)</b>	<b>Cresc.</b> <b>(%)</b>	<b>Cresc.</b> <b>(%)</b>	<b>Cresc.</b> <b>(%)</b>
<b>Bahia</b>	659	714	887	8,36	24,3	34,69
<b>Gênero</b>						
<b>Homens</b>	721	766	963	6,13	25,75	33,46
<b>Mulheres</b>	543	626	773	15,39	23,49	42,49

**Fonte:** IBGE–PNAD 2001, 2006 e 2011.  
Elaborado pela SEI/Dipeq/Copes a partir dos microdados.

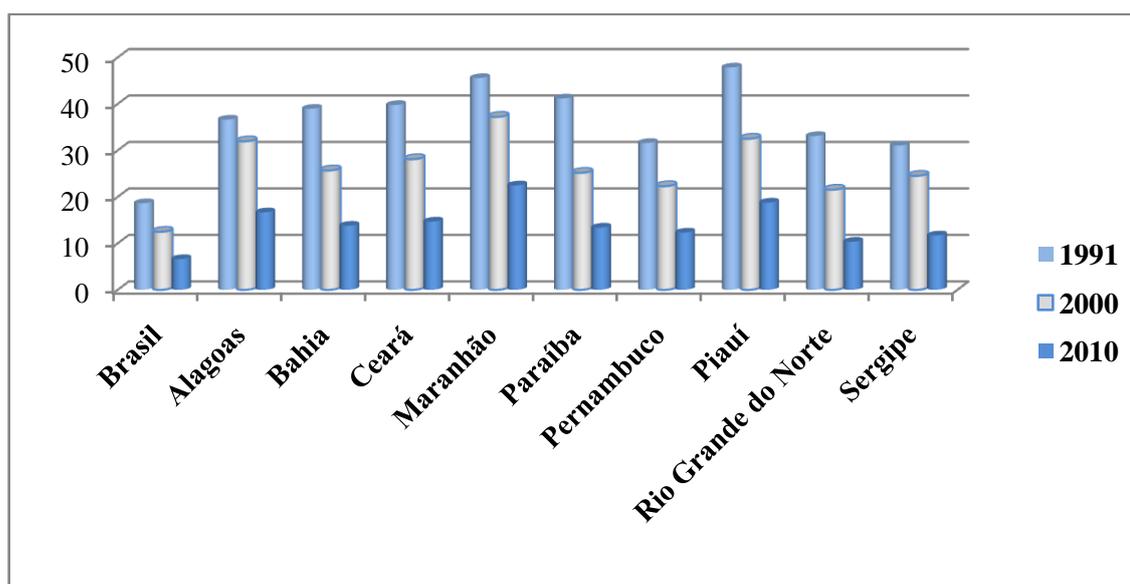
Acima, conforme dados na Tabela 14, apontam a evolução do rendimento médio real do trabalho principal na Bahia para subgrupos selecionados por gênero, revelando diferenças desta evolução entre homens e mulheres, mostrando que, ainda que o salário dos homens continuasse maior que o das mulheres em 2011, houve uma redução dessa diferença. O salário das mulheres em 2001 ficava em torno de 68% dos homens e esta proporção subiu para 75% em 2011, o que reflete o crescimento maior observado para o rendimento das mulheres no período de 2001 a 2011. Salienta-se ainda a diferença de crescimento nos indicadores aos períodos analisados na proporção de 15,94% de 2001 a 2006 e de um crescimento menor de 10,39% de 2006 a 2011.

#### **2.4.5 Pobreza**

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponibilizou os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2001 a 2011 onde constata-se que além das variações de renda e desigualdade, também a variação da extrema pobreza no

estado, a partir do critério do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), definido para o plano do governo federal Brasil sem Miséria. Este critério leva em conta a renda domiciliar *per capita*, considerando extremamente pobres aqueles que vivem com valor igual ou menor do que R\$ 70 mensais por pessoa do domicílio.

**Figura 18** - Taxa de Extrema Pobreza Nordeste e Estados ( % ) 1991/2000/2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto de Pesquisa Aplicada(IPEA)IPEADATA, 2010.

No estado da Bahia, a extrema pobreza diminuiu entre 2006 e 2011, com o indicador passando de 11,2% para 9,3% da população total, o que significa aproximadamente 744.360 pessoas, conforme Tabela 15.

**Tabela 15** – População Total e Extremamente Pobre(%) Bahia 2006/2011

Situação do Domicílio	População Total		População extremamente pobre		População em condição de extrema pobreza (%)	
	2006	2011	2006	2011	2006	2011
<b>Total</b>	13.801.972	14.220.618	1.540.640	1.361.229	11,2	9,6
<b>Urbano</b>	9.296.741	10.481.883	686.237	616.862	7,4	5,9
<b>Rural</b>	4.505.231	3.738.735	854.403	744.367	19,0	19,9

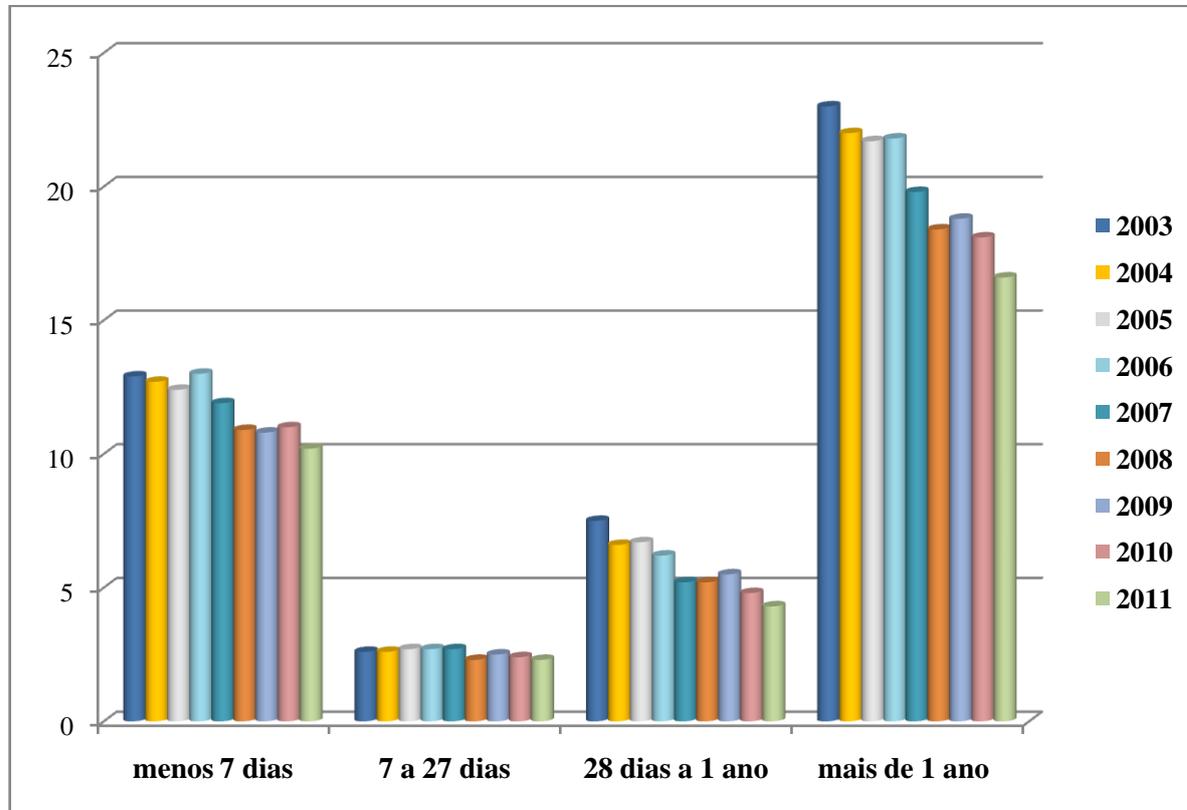
Fonte: Microdados da PNAD/IBGE 2006 e 2011.

Ainda segundo a análise de dados do Relatório PNAD de 2011, evidencia-se que as políticas públicas de transferência de renda e combate à pobreza estão se traduzindo em resultados nos índices socioeconômicos no estado da Bahia, com elevação da renda média e redução da pobreza e da desigualdade, que são fenômenos decorrentes diretamente de repasse de renda oriundos de programas federais e das políticas de incentivo ao emprego e ampliação real do salário mínimo.

#### 2.4.6 Saúde

Segundo o Relatório de acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na Bahia, realizado pela SEI e coordenado nacionalmente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011), em 1994 a taxa de mortalidade na infância no Brasil foi de 40 por mil nascidos vivos, enquanto que, na Região Nordeste, foi de 55 mil, e na Bahia, de 60 por mil nascidos vivos. Houve melhora significativa neste indicador.

**Figura 19** - Taxa de Mortalidade no Estado da Bahia (%)- por 1.000 nascidos vivos até 1 ano- 2003 a 2011



Fonte: Secretaria da Saúde do Estado da Bahia, 2011.

Em 2009, a taxa de mortalidade no Brasil passou para 17 casos por mil nascidos vivos, e, para a Região Nordeste e a Bahia, foi de 20 e 21 casos por mil nascidos vivos, respectivamente. Tomando este indicador como parâmetro, a Bahia está muito próxima de atingir a meta de reduzir a dois terços a taxa de mortalidade de crianças com menos de 5 anos de idade.

Ainda segundo o relatório “a queda expressiva da taxa de mortalidade em menores de 5 anos no início da série tem influência da consolidação do Programa Saúde da Família (PSF), implantado no ano de 1991, e do crescente aumento da cobertura em seu atendimento. Também contribuem para a redução desta taxa a crescente cobertura vacinal e a maior escolarização dos cidadãos. Juntos, estes fatores vêm provocando a redução da mortalidade infantil no estado, na Região Nordeste e no país. (Relatório realizado pela SEI e coordenado nacionalmente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA, 2011).

## **2.5 CONCLUSÕES SOBRE AS DESIGUALDADES REGIONAIS DO BRASIL, NORDESTE E NO ESTADO DA BAHIA**

Tendo como objetivo retratar as desigualdades regionais do Brasil e da região Nordeste onde se insere o Estado da Bahia, necessário se fez analisar alguns índices através dos diversos gráficos que fazem referência direta ao estudo deste capítulo. Com relação a análise das desigualdades no Nordeste e na Bahia, são analisados os gráficos referentes aos índices de população, educação, renda e PIB *per capita* do Nordeste, o IDH, rendimento médio da região por estados, pobreza e saúde. Alguns comentários foram apresentados após os gráficos para melhor interpretação dos mesmos, sendo constatações e considerações e não uma análise crítica. Segundo Barro, 2012, um dos motivos que levam a região Nordeste a apresentar os maiores ou menores índices:

No caso do Nordeste, nem sequer uma clara falha de mercado se pode identificar. O velho argumento de injustiça histórica nas trocas entre as regiões do país que impediria a criação de "bons" empregos perdeu validade após a abertura da economia. A região opera sob as mesmas instituições (legislação trabalhista, carga tributária complexa e onerosa, elevado spread bancário, Justiça lenta, etc.) que atrapalham a atividade empresarial no resto do país. O que parece ser a grande diferença no Nordeste é o baixo nível educacional de seus habitantes (BARRO, 2012).

O Brasil é considerado o país menos desigual da América Latina, embora os dados da pesquisa, Contas Regionais do Brasil 2005-2009, realizada pelo IBGE e divulgada em 2011, mostram que, em 2009, oito estados concentravam 78,1% da riqueza econômica do país. Apenas o estado de São Paulo tinha 33,5% de participação na economia nacional em 2009. O Brasil ainda apresenta-se muito concentrado, tanto populacional quanto economicamente (IBGE, 2011).

**Tabela 16 - Distribuição da População Residente no Brasil e Regiões – 2000/2010**

<b>Regiões</b>	<b>População 2000</b>	<b>População 2010</b>
<b>Norte</b>	12.900.704	15.864.454
<b>Nordeste</b>	47.741.711	53.081.950
<b>Centro oeste</b>	11.636.728	14.058.094
<b>Sul</b>	25.107.616	27.386.891
<b>Sudeste</b>	72.412.411	80.364.410
<b>Brasil</b>	169.799.170	190.755.799

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE Pesquisa Nacional por Amostragem de domicílios 2009.

Em relação à população e à densidade demográfica, a extensa área do país que totaliza 8.547.403 km<sup>2</sup>, esta distribuída entre as cinco regiões do Brasil, sendo 3.869.64 km<sup>2</sup> na região Norte, 1.606.371,50 km<sup>2</sup> na região Centro Oeste, 576 409,6 km<sup>2</sup> na região Sul, 924.511,30 km<sup>2</sup> na região Sudeste e 1.558,20 km<sup>2</sup> na região Nordeste, onde encontram-se 190.755.80 habitantes, segundo o resultado do Censo IBGE, 2010.

No que diz respeito à população conclui-se que, os três estados do Sudeste representam mais de 40% do total de habitantes do país: São Paulo (21,63%), Minas Gerais (10,67%) e Rio de Janeiro (8,38%). Do total da população do país, 42,0% moram na região Sudeste e 28,2% residem na região Nordeste. O Norte, dada a sua extensão territorial, pode ser considerado um “vazio demográfico” quando comparado ao Sudeste, onde apenas 8,1% da população brasileira reside nessa região. Os resultados da grande concentração populacional das regiões mais dinâmicas e mais desenvolvidas, evidencia-se em todos os indicadores, destacando-se os baixos rendimentos e a falta de qualificação da população para o mercado de trabalho nestas regiões.

Em se tratando dos dados educacionais fica evidenciado conforme indicadores analisados em relação a região Nordeste e seus Estados, que a grande causa da desigualdade

da região é o baixo nível educacional de seus habitantes. Assim, deve-se avaliar estes indicadores na intenção de implementação e desenvolvimento de um programa de redução da desigualdade regional de renda e de combate à pobreza. Baseado somente na atração de investimentos em capital físico, incorrendo em resultados que repetirão erros do passado e serão incapazes, como foi até hoje, de melhorar significativamente as condições de vida das populações locais, pois se constata que a prioridade deveria ser dada à educação.

**Tabela 17** - Comparativa do Analfabetismo Regiões (%) pessoas 15 anos ou mais - 2008 e 2009

<b>Regiões</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Norte	24,	23,1
Nordeste	31,6	30,8
Centro oeste	19,2	19,5
Sul	16,2	15,5
Sudeste	15,8	15,2
<b>Brasil</b>	<b>21,0</b>	<b>20,3</b>

**Fonte:**Elaboração própria a partir de dados do IBGE Síntese de Indicadores Sociais, 2010.

Os dados ainda devem ser analisados em relação ao número de anos de estudos e a escolaridade média do trabalhador nordestino e na qualidade da educação. Com menor qualificação, há uma menor participação da população na força de trabalho, bem como um menor número de horas trabalhadas em média no Nordeste e conseqüentemente com menos educação, implica em menor renda no PIB *per capita*.

**Tabela 18** – Comparativa PIB *per capita* (%) Brasil e Regiões 2005 a 2007

<b>Regiões</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Norte</b>	9,696	9,901	10,216
<b>Nordeste</b>	6,908	7,166	7,488
<b>Centro Oeste</b>	18,573	19,516	20,372
<b>Sul</b>	19,255	20,271	21,183
<b>Sudeste</b>	16,885	7,816	18,258
<b>Brasil</b>	14,644	15,365	15,990

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do IBGE Sistema de Contas, 2008.

Em relação à renda, o PIB *per capita* é frequentemente usado como um indicador, seguindo a idéia de que os cidadãos se beneficiariam de um aumento na produção agregada do seu país. Similarmente, o PIB *per capita* não é uma medida de renda pessoal. Entretanto, o

PIB pode aumentar enquanto a maioria dos cidadãos de um país ficam mais pobres, ou proporcionalmente não tão ricos, pois o PIB não considera o nível de desigualdade de renda de uma sociedade, porém diversos economistas ressaltam a importância da consideração sobre desigualdade sobre o desenvolvimento econômico e social de longo prazo.

Embora o PIB anual não seja um indicador de longo prazo, aponta-se para variações que podem vir de oscilações econômicas momentâneas, como ataques especulativos, bolhas de crescimento, descoberta de jazidas de recursos naturais entre outros. Apesar do PIB *per capita* ter crescido nos últimos anos no Brasil e em todas as cinco regiões, o Norte e principalmente o Nordeste ainda apresentam valores muito abaixo da média do País. No caso do Nordeste, o PIB *per capita* desta região (R\$ 7.488) corresponde a pouco menos da metade do PIB *per capita* do Brasil (R\$ 15.990) e a pouco mais de 1/3 do PIB *per capita* da região Sul, que apresenta, para este indicador, o maior valor do País, com R\$ 21.183. (Relatório de Indicadores do Nordeste, 2011). De acordo com Ferreira (2012):

A renda *per capita* do Nordeste permanece apenas um terço da observada no Sudeste, e a taxa de analfabetismo é o triplo. Cerca de 40% da população do Nordeste ainda vive na pobreza, contra 11% no Sudeste. Por que um país que consegue melhorar a distribuição de renda em nível nacional, não o faz em nível regional (FERREIRA, FRAGELI, 2012).

Várias causas contribuíram para os indicadores de renda *per capita* apresentados, dentre eles, podem-se listar políticas falhas, com políticas centradas na atração de indústrias que pouco ajudaram para alterar a distribuição regional da renda no Brasil. Por outro lado os impostos pagos por milhões de contribuintes espalhados pelo território nacional foram destinados a poucos empresários, localizados nas regiões mais favorecidas.

Essas políticas apenas transferem recursos da população pobre das regiões ricas para a população rica das regiões pobres. Segundo o Instituto de Pesquisas e Estatísticas (IPEA), as verbas previstas na Constituição não devem ser tratadas como direitos adquiridos sob os quais não se cogita aplicar critérios mínimos de eficiências, bem como questões importantes devem ser analisadas para o desenvolvimento regional. Primeiro o incentivo às micro e pequenas empresas, uma política nesse sentido, já que as diferenças entre as empresas de pequeno e grande porte são muito grandes, não só na questão salarial, mas também nos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, em treinamento e em financiamentos. O segundo é a falta de mão de obra qualificada que possibilite o desenvolvimento regional de maneira sustentada.

**Tabela 19** –Comparativo IDH (%)Brasil e Regiões 2005 a 2007

<b>Regiões</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Norte</b>	0,764	0,772	0,786
<b>Nordeste</b>	0,710	0,733	0,749
<b>Centro Oeste</b>	0,815	0,824	0,838
<b>Sul</b>	0,829	0,837	0,850
<b>Sudeste</b>	0,824	0,835	0,847
<b>Brasil</b>	0,794	0,803	0,816

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do PNUD, 2010.

Quanto aos indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que contempla em seu cálculo as variáveis de peso como renda, escolaridade e longevidade, o Nordeste é a região de menor desempenho, apesar de ter melhorado significativamente nos últimos anos, a exemplo do que ocorreu também com as demais regiões brasileiras. Dos estados do Nordeste, Alagoas e Maranhão são os estados de menor IDH. Conclui-se que o Norte e principalmente o Nordeste são, atualmente, as regiões mais pobres do Brasil e que ainda se encontram distantes das regiões mais ricas do País, representadas pelo Sul e pelo Sudeste, e também pelo Centro-Oeste, cujos indicadores estão acima da média do Brasil.

**Tabela 20** – Comparativo da Extrema Pobreza (%)Brasil e Regiões 2005 a 2007

<b>Regiões</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Norte</b>	12,9	10,0	9,9
<b>Nordeste</b>	18,9	16,3	15,5
<b>Centro Oeste</b>	3,1	3,5	3,4
<b>Sul</b>	3,7	3,3	3,1
<b>Sudeste</b>	3,5	3,3	3,2
<b>Brasil</b>	8,7	7,6	7,3

**Fonte:** Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada(IPEA), 2009.

Em se tratando da pobreza, a proporção de pessoas em extrema pobreza no Brasil, especificamente nas regiões do Norte e principalmente no Nordeste é expressiva, em comparação às demais regiões do País. Apesar de vir diminuindo continuamente nos últimos anos, no Nordeste, que possui 15,5% de pessoas em situação de extrema pobreza, os Estados de Alagoas e do Maranhão são os mais críticos.

Segundo o Relatório dos Indicadores Socioeconômicos do Nordeste (2011), os indicadores retratados neste capítulo demonstram existirem no Brasil duas realidades socioeconômicas muito díspares entre as suas cinco grandes regiões, com a existência de dois “Brasis”. O Centro-Sul, constituído pelas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, onde encontra-se o Brasil mais próspero, com indicadores que se aproximam de nações mais desenvolvidas, onde habita 63,8% da população brasileira, ou 121,1 milhões de pessoas, que possuem os melhores indicadores de renda, de educação, de saúde e de moradia. Ainda segundo o Relatório, no Norte-Nordeste, está o Brasil mais pobre, com indicadores que lembram os países subdesenvolvidos, onde residem 36,2% da população brasileira, ou 68,8 milhões de pessoas, e onde se concentra a maior parte dos habitantes do País, que apresentam condições de vida menos favoráveis.

Considerações para a melhoria observada nos indicadores socioeconômicos das cinco regiões brasileiras nos últimos anos, a distância que ainda separa o Centro-Sul do Norte-Nordeste onde paralelamente às disparidades interregionais, existem também às desigualdades sociais, que colocam de um lado pessoas com elevado padrão de vida e de renda e do outro lado, um contingente expressivo de pobres e indigentes. Considerando que a riqueza está concentrada em poucos municípios tendo sido ampliada em decorrência da centralização de gastos e investimentos públicos, pode-se considerar que como consequência, causou o congelamento e desestímulo aos desenvolvimentos regional e local.

Espera-se que com as informações sobre esses indicadores, que retratam a realidade regional do Brasil, particularmente do Nordeste e, em decorrência, no estado da Bahia, o poder público possa aperfeiçoar as políticas governamentais de âmbito econômico e social buscando a construção de um Brasil menos desigual. Cabe ainda destacar que estes índices analisados revelam a necessidade do estado da Bahia em continuar a investir na educação, promovendo a possibilidade de formar uma mão de obra mais qualificada, aumentando a possibilidade de melhor remuneração e aumento de oportunidades de emprego no Estado. Pode-se inferir que a deficiência na educação tem influenciado negativamente todos os índices aparentemente, e que com tais investimentos, posteriormente, poderá ter como reflexo do crescimento a escolaridade da população em geral, promovendo um significativo desenvolvimento produtivo.

Tendo por base tais indicadores, que refletem as diferenças regionais, considera-se fundamental a adoção de políticas públicas distributivas mais eficazes para o Brasil, ao lado de ações que imprimam crescimento sustentável à economia do País, caso se almeje a construção de uma sociedade mais igualitária, sem as enormes disparidades socioeconômicas interregionais e sociais que ainda caracteriza a nação brasileira.

Por fim, destacar o peso dos programas das políticas de renda como tendo um resultado positivo, que vem se acentuando gradativamente conforme os gráficos nos períodos aqui analisados, aliado ao impacto do reajuste anual do salário mínimo no país, tendo como consequência a ampliação da renda das populações mais pobres, a transferência de renda com destaque para a região Nordeste, cujos efeitos se traduzem no aumento a expansão da renda *per capita* da população, e que podem ser referendadas como ações de gestão dos governos, repercutindo sobre o mercado de trabalho baiano e brasileiro.



### **3 TERRITÓRIOS: QUESTÕES CONCEITUAIS E ASPECTOS METODOLÓGICOS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NA BAHIA**

Este capítulo objetiva avaliar as diferentes conceituações desenvolvidas por diversos autores e suas concepções acerca do “território” e também discutir o planejamento da divisão onde foram analisados os Planos Plurianuais do Estado da Bahia dos períodos: 2004/2007, 2007/2011 e 2012/2015. É importante analisar as propostas de planejamento territorial através das políticas regionais efetivas, visando o desenvolvimento territorial/regional no Estado da Bahia, onde tal planejamento foi implementado através do Decreto nº 12.354 de 25.08.2010, que instituiu o Programa Territórios de Identidade, levando a divisão do Estado, atualmente em 27 Territórios de Identidade.

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

#### **3.1 TERRITÓRIO, TERRITORIALIZAÇÃO E ELEMENTOS QUE COMPÕEM O TERRITÓRIO: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL**

Um país com as dimensões continentais como as do Brasil, apresenta diferenças significativas entre suas regiões geográficas, tanto do ponto de vista social, como econômico e geográfico. São 5.570 municípios distribuídos em 27 estados nas cinco grandes regiões, que juntas perfazem mais de 8,5 milhões de km<sup>2</sup> abrigando em seu solo 190 milhões de habitantes. Um imenso território como visto no capítulo anterior, onde se constata as

diversidades existentes em suas regiões, com desenvolvimento desigual nos seus espaços, diferenças geográficas, ambientais e climáticas, sociais, culturais e econômicas, constituindo-se num desafio para a elaboração de um ordenamento territorial.

Desenvolver um planejamento territorial também exige dos gestores uma preocupação com sua população, seus costumes, suas culturas, suas diversidades, suas potencialidades e debilidades, bem como participação dinâmica na organização dos espaços deste grande território brasileiro. Fomentar o crescimento deste imenso território exige uma visão mais ampla, plural e de longo prazo, pois não é tarefa fácil nem de poucos.

Promover o desenvolvimento a partir da lógica territorial apresenta-se como sendo pertinente e plenamente aplicável, pois traz em sua base conceitual o entendimento de que território é muito mais do que tão somente um delineamento geográfico. Os aspectos culturais, sociais e econômicos ganham relevo nesta abordagem e neste sentido surge a possibilidade de integrar os esforços de um conjunto de atores, tanto da esfera pública quanto da iniciativa privada, visando estabelecer um arranjo que contribua de forma decisiva para o alcance dos patamares desejados de crescimento e desenvolvimento de uma determinada região, estado ou municípios, sempre observando o conjunto de variáveis que os une e as características similares e particulares que apresentam.

Até 1988, o Brasil se ressentia da ausência de um instrumento jurídico para a ordenação de seu território, bem como da prática governamental na organização do espaço. As políticas de ocupação do território carecem de instrumentos legais que as regulamentem. Ressalta-se o que determina a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, que no seu artigo 3º afirma que “o Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. É mantida a sua atual divisão política e territorial pela Constituição em vigor. Quanto aos Estados, o artigo 25º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece no seu § 3º:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Constituição Federal, 1988).

Assim, do ponto de vista jurídico, segundo o dicionário Houaiss o território pode ser definido como:

A extensão ou base geográfica do Estado, sobre a qual ele exerce a sua soberania que compreende todo o solo ocupado pela nação, inclusive ilhas que lhe pertencem, rios, lagos, mares interiores, águas adjacentes, golfos, baías, portos e também a faixa do mar exterior que lhe banha as costas e que constitui suas águas territoriais, além do espaço aéreo correspondente ao próprio território” (HOUAISS, 2004).

De acordo com Milton Santos (1985) a periodização da história é que define como será organizado o território, ou seja, o que será o território e como serão as suas configurações econômicas, políticas e sociais. O autor evidencia o espaço como variável a partir de seus elementos quantitativos e qualitativos, partindo de uma análise histórica. Dessa perspectiva, de acordo com Milton Santos:

O que interessa é o fato de que cada momento histórico, cada elemento muda seu papel e a sua posição no sistema temporal e no sistema espacial e, a cada momento, o valor de cada qual deve ser tomado da sua relação com os demais elementos e com o todo (SANTOS,p.09,1985).

Um dos autores pioneiros na abordagem do território, Raffestin, destacou na sua obra o caráter político do território, bem como o conceito de espaço geográfico, entendendo-o como: “o substrato, um espaço que é anterior ao território. Ainda, conforme o autor, a formação do território se dá a partir do espaço” (RAFFESTIN, 1993 p.143). Na análise realizada por Raffestin (1993), a construção do território revela relações marcadas pelo poder exercido por pessoas ou grupos sem o qual não se define o território. Poder e território, apesar da autonomia de cada um, devem ser enfocados conjuntamente para a consolidação do conceito de território. Para Marcos Aurélio Saquet também o poder é uma constante na discussão sobre território, conforme o autor:

O território é produzido espaço-temporalmente pelas relações de poder engendradas por um determinado grupo social. Dessa forma, pode ser temporário ou permanente e se efetiva em diferentes escalas, portanto, não apenas naquela convencionalmente conhecida como o “território nacional” sob gestão do Estado – Nação (SAQUET *apud* CANDIOTTO, 2004. p.81).

A ideia de poder também é uma constante na análise do território feita por Andrade (1995), que faz uma análise da questão do território no Brasil, retratando o conceito de território com uma abordagem profundamente política e econômica de ocupação do espaço, segundo ele:

O conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado à idéia de domínio ou de gestão de uma determinada área. Deste modo, o território está associado à idéia de poder, de controle, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas (ANDRADE,199, p.19).

Na abordagem de Souza (2001) o território é um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder, e que o poder não se restringe ao Estado e não se confunde com violência e dominação. Assim, o conceito de território deve abarcar mais que o território do Estado-Nação (SOUZA, 2001). Ainda segundo o autor:

Uma sociedade autônoma é aquela que logra defender e gerir livremente seu território [...] Uma sociedade autônoma não é uma sociedade sem poder [...] No entanto, indubitavelmente, a plena autonomia é incompatível com a existência de um “Estado” enquanto instância de poder centralizadora e separada do restante da sociedade (SOUZA, 2001. p.106).

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

Podem as formas, durante muito tempo, permanecer as mesmas, mas como a sociedade está sempre em movimento, a mesma paisagem, a mesma configuração territorial, nos oferecem, no transcurso histórico, espaços diferentes (SANTOS, 1996.p.77). Estes espaços diferentes, as espacialidades singulares, são resultados das articulações entre a sociedade, o espaço e a natureza. Assim, o território poderá adotar espacialidades particulares, conforme há o movimento da sociedade nos seus múltiplos aspectos: sociais, econômicos, políticos, culturais dentre outros. Para Santos (2000), o conceito de território constitui-se:

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

O território para o autor, configura-se pelas técnicas, pelos meios de produção, pelos objetos e coisas, pelo conjunto territorial e pela dialética do próprio espaço. Somado a tudo isto, o autor vai mais adiante e consegue penetrar, conforme suas proposições e metas,

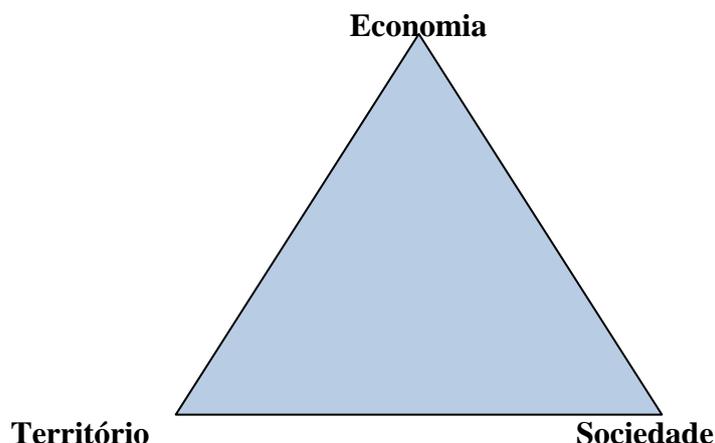
na intencionalidade humana (SANTOS,2002). Silva afirma que o território expressa, em determinado momento, um complexo e dinâmico conjunto de relações socioeconômicas, culturais e políticas, historicamente desenvolvidas e contextualmente espacializadas, incluindo a perspectiva ambiental. Em função das diferentes formas de combinação temporal e espacial das relações acima citadas, os territórios apresentam grande diversidade com fortes características identitárias e isto envolvendo diferentes escalas. Os territórios assim identificados tendem, potencialmente, a implementar laços de coesão e solidariedade (SILVA, 2003). Associada ao território, segundo Andrade, 1995 tem-se a expressão territorialidade:

Pode vir a ser encarada tanto como o que se encontra no território, estando sujeito à sua gestão, como, ao mesmo tempo, o processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território, de integrar-se em um Estado [...] A formação de um território dá às pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentido da territorialidade que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre elas (ANDRADE, 1995, p. 20).

Já territorialização é a forma de como se materializa o território, bem como a manifestação das pessoas, a especialização de qualquer segmento da sociedade. Um fator importante na formação do território é a totalidade das relações efetivadas neste, ou seja, a noção de territorialidades. Fernando Alcoforado (2003) defende que uma política desenvolvimentista governamental de um país ou de uma região será eficaz na medida em que seja capaz de utilizar ao máximo os fatores internos e externos existentes em sua economia, na sociedade e em seu território, impulsionadores de seu desenvolvimento econômico e social e neutralizar os fatores internos e externos a ele restritivos. Estes fatores impulsionadores e restritivos ao desenvolvimento se localizam, portanto, em três planos, conforme Figura 21.

O tripé economia-sociedade-território representa a base sobre a qual as políticas governamentais de desenvolvimento devem ser estruturadas para se tornarem eficazes. Para serem bem sucedidos na implementação de suas políticas desenvolvimentistas, os governos precisam fazer com que os fatores impulsionadores do desenvolvimento existentes em cada um dos três planos sejam amplamente utilizados na promoção do desenvolvimento econômico e social e que os fatores restritivos sejam eliminados ou neutralizados. Isso significa dizer que a mais adequada sinergia entre os fatores existentes nos planos da economia, da sociedade e do território é decisiva para que se alcance o necessário desenvolvimento econômico e social (ALCOFORADO, 2003, p.346).

**Figura 20** - O Tripé Economia–Sociedade–Território



**Fonte:** Alcoforado, 2003.

As reflexões de Milton Santos (2000) são referência para o conceito de Território de Identidade na Bahia, e do autor destaca-se o argumento de que o termo território aparece como cenários onde os sentimentos de pertencimento e ou identidade estão atrelados ao que as pessoas sentem em relação ao lugar em que vivem – o território aqui é, portanto, o cenário de produção e reprodução do trabalho, das manifestações culturais, materiais e espirituais – se articulam com o pertencimento e a identidade.

### **3.2 O PLANEJAMENTO DA DIVISÃO DO ESTADO DA BAHIA EM TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE**

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

Por um longo tempo, o país deixou de influir de forma planejada no desenvolvimento de suas regiões, resultando no aprofundamento de índices de desigualdades que causam transtornos sociais agudos e acirram movimentos regionais desfavoráveis ao desenvolvimento sustentável do país” (Ministério da Integração, 2010). De acordo com o Ministério da Integração:

a evolução sócio-econômica do Brasil, dadas as dimensões territoriais do País, foi marcada por processos variados que induziram uma crescente concentração regional da produção e da renda. As desigualdades regionais intensificaram-se, conformando um padrão macrorregional que diferenciou marcadamente as regiões Norte e Nordeste, e em certa medida Centro-Oeste, das regiões Sul e Sudeste (Ministério da Integração, 2010).

Segundo Milton Santos (1997, p.45) estudar uma região significa penetrar num mar de relações, formas, funções, organizações e estruturas, com seus mais distintos níveis de contradição. No plano conceitual o termo região, obedece a diferentes significados e pode ser usado tanto para diferenciação de áreas, quanto para a repartição ou divisão da superfície terrestre. Assim, a região neste contexto, “é definida como um conjunto de lugares onde as diferenças internas entre esses lugares são menores que as existentes entre eles e qualquer elemento de outro conjunto de lugares” (CORREA, 2000, p.32).

No conceito de região de Edvaldo Oliveira (2010), “a cada recorte espacial que determine uma área com características diferenciadas, seja física ou humana, de interesse ou desinteresse do capital, a rigor, acaba recebendo, principalmente no senso comum, a denominação de região”. Ainda segundo OLIVEIRA (2010) sobre conceito de região:

no plano mais pragmático, o sentido político-administrativo tornou-se o termo mais comum e aplicado, identificando a região como a divisão territorial consagrada para a gestão pública e pelas práticas administrativas. Pode ser a nação, os estados e os municípios ou um conjunto ou subconjunto de cada uma dessas unidades territoriais...na prática a região acaba possuindo o sentido de planificação, de delimitação, do estabelecimento de limites espaciais com os fins mais diversos. Mesmo com a adoção de uma política regional, observa-se que o próprio Estado da Bahia não tem priorizado os recortes político-administrativos, construídos e concebidos pelo seu próprio planejamento (OLIVEIRA, 2010, pg. 88).

Recentemente uma nova regionalização começa a ser implantada em alguns estados da Federação. No estado da Bahia, as primeiras ações do planejamento regional não obtiveram sucesso, tendo como uma das causas a priorização dada à indústria no aspecto econômico, a exemplo do que aconteceu no Brasil, a instalação de indústrias, geralmente filiais vindas do Sudeste, no processo de descentralização que ocorreu nas décadas de 1950-1970. Foi quando os desequilíbrios se tornaram mais evidentes, em decorrência do chamado desenvolvimento desigual e combinado, não encontrando infraestrutura adequada ao seu desenvolvimento, como um sistema de transporte eficiente e a qualificação da mão de obra. Para Castro (2000) as causas para esse fracasso deveu-se entre outros fatores:

[...] a falta de interesse dos ricos comerciantes da terra nos empreendimentos da produção “não tinham tirocínio industrial e, com isso, o espírito de iniciativa a indústria tão viva e tenaz na história recente da Bahia de desencorajar-se e evadir-se[...]enquanto a indústria evoluía noutras partes”(CASTRO 2000 *apud*ALMEIDA, 1997).

No ano de 2007 houve profundas mudanças políticas na Bahia. Após uma década de um grupo político no poder no Estado, houve mudanças, assumindo um grupo político que trazia no seu discurso a realização de transformar, prometendo a diminuição das desigualdades regionais e a melhoria dos indicadores sociais – principalmente renda e escolaridade - visando o desenvolvimento regional através de propostas de políticas sociais. Segundo Pires “o desenvolvimento territorial é o resultado de uma ação coletiva intencional de caráter local e específico, portanto uma ação associada e uma cultura, a um plano e instituições locais tendo com o vista arranjos de regulação de práticas sociais” (PIRES, 2007, p.76).

Até então as políticas sociais eram formuladas e destinadas segundo o critério de divisões regionais existentes no Estado, propostas pelo grupo político anterior, que antecedeu a divisão em territórios de Identidade: no Estado existia a divisão dos eixos estaduais de desenvolvimento e das regiões econômicas. Regionalizações estas utilizadas pelo Governo anterior, até a mudança, para a redefinição de uma política territorial. Em conformidade com Font e Pujadas (1998):

La ordenación del territorio implica siempre una toma de decisiones entre diversas alternativas posibles. Muy a menudo estas alternativas tienen a la vez aspectos positivos y negativos, o bien afectan positivamente a unos grupos sociales o a unas áreas específicas, mientras que pueden afectar negativamente a otros. Los criterios que se manejarán en el proceso de elección serán de orden muy diversa: económicos, sociales, ecológicos, técnicos y territoriales, pero la decisión tendrá prácticamente siempre un carácter político (FONT E PUJADAS,1998, p.38).

O conceito de território originado no MDA é caracterizado por critérios multidimensionais, tais como ambiente, economia, sociedade, cultura, política, instituições e uma população com identidade e coesão social, cultural e territorial, que envolvem e explicam os Territórios de Cidadania do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Tendo sido implementado como metodologia para a gestão de políticas de desenvolvimento dos espaços rurais, sem dúvida, exerceu influência sobre a instituição do programa atualmente executado pelo governo baiano, que foi adotado pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) objetivando:

Identificar oportunidades de investimento e prioridades temáticas definidas a partir da realidade local de cada Território possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões, o Governo da Bahia passou a reconhecer, em seu Planejamento Territorial, a existência de 26 Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade dos arranjos sociais e locais de cada região. Sua metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, onde as comunidades, através de suas representações, foram convidadas a opinar (BAHIA, 2008).

Aceitando as diretrizes propostas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário quando da delimitação dos territórios rurais, especificamente o governo da Bahia – realizando apenas alguns ajustes conceituais e metodológicos – adota uma divisão no Estado em Territórios de Identidade, onde a conceituação de "território" originou-se no MDA, tendo sido adotado pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, inserindo-se os municípios<sup>1</sup> baianos em 26 territórios de identidade, sendo 27 atualmente, e constituindo-os em unidades de planejamento para as políticas públicas do Estado. De acordo com o Plano Plurianual 2008/2011:

Os territórios de Identidade, assim como seus co-irmãos na esfera federal, surgem com um discurso de consideração das características socioeconômicas, políticas, culturais e geoambientais de cada espaço. Na sua delimitação, segundo o discurso oficial, foram levados em consideração o sentimento de pertencimento da população e a teia de relações sociais e econômicas. Tal fato deveria gerar a construção de políticas de planejamento mais ligadas aos anseios da população (BAHIA, 2008).

Perico (2009, p.57) destaca a multidimensionalidade do território, abrangendo a dimensionalidade econômica (associado ao uso dos recursos locais), sociocultural (relacionado à equidade, a participação política de todos, envolvendo valores, respeito à diversidade), político-institucional (vinculado à construção e renovação de instituições democráticas) e ambiental (apoiado no princípio de sustentabilidade dos recursos naturais, na vida das gerações futuras). Esse mesmo autor explica que o conceito de cultura adotado pela política do MDA se inspira nas reflexões do antropólogo Geertz, para quem ela representa sistemas simbólicos compartilhados por diversos membros da sociedade, os quais ordenam "comportamentos, valores e manifestações expressando unidade e coesão social" (PERICO, 2009, p.59). Identidade, por sua vez, ancora-se nas reflexões do sociólogo Castells, para quem elas são fontes de significado para os "próprios autores", os quais são elaborados ao longo do processo de "individualização", trazendo significados históricos e orientando os indivíduos em suas vidas. Perico destaca a posição de Castells de que esse é um processo relacional, que ocorre em um determinado contexto (PERICO, 2009, p. 61 e 62).

Haesbaert (2004) salienta que é necessário pensar o território a partir das ações sociais, econômicas e administrativas. Lembra a existência de três vertentes básicas acerca da noção de território: a vertente política ou jurídico, a econômica e a estrutural ou simbólica. Dessas vertentes cada processo de formação do território utiliza um viés. Por outro lado o estabelecimento do território pode ser efetivado pela apropriação do espaço. Brunet admite que essas relações de poder são desempenhadas pelos sujeitos que produzem o espaço e têm objetivo de criar territórios, aos quais denominamos sujeitos territoriais. Esses são os mesmos sujeitos apresentados por Brunet (2001 [1990]): o indivíduo (e/ou a família), os grupos, as coletividades locais, o Estado, a autoridade supranacional e as empresas. Ao exercerem seu poder no espaço para a criação de territórios, os sujeitos promovem o processo de territorialização-desterritorialização-reterritorialização.

Foram instituídos os Territórios de Identidade pelo Decreto nº 12.354, de 25 de agosto de 2010, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social na Bahia. O Decreto define Território de Identidade como “agrupamento identitário municipal, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, e reconhecido pela sua população como espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial”. O Decreto estabelece que a responsabilidade pela coordenação do programa é da Superintendência de Estudos e Indicadores Sociais (SEI), que é uma autarquia vinculada a SEPLAN, constituindo-se como principal provedora de dados do Estado, atendendo demandas provenientes do Governo, dos municípios e da sociedade civil. A SEI é responsável pela elaboração de estudos e pesquisas que subsidiam o planejamento governamental, devendo desenvolver o planejamento territorial de políticas, ampliar a participação social na gestão das políticas de modo que valorize a diversidade cultural, econômica, social e geográfica. De acordo com a SEPLAN:

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 (SEPLAN,2010).

Necessária se faz uma discussão teórica sobre a nova territorialização implementada. Ponderações iniciais sobre o novo processo de regionalização do Estado denominados de “Territórios de identidade” mostram que pela primeira vez se tem uma forma participativa de

implementação de um processo de regionalização, com investimentos para cada território, e pelo modelo implantado, diferente de formas anteriores de gestão das políticas públicas, implantadas nos municípios dos territórios, que segundo Vasconcellos et. al (2006 p.17) [...] “estabeleceu-se e manteve sob o domínio e poder restrito de uma parcela de atores, protagonistas dos processos decisórios, em detrimento da socialização do poder e privação de acesso a direitos para a população mais numerosa e necessitada”.

A divisão foi baseada levando-se em consideração o sentimento de pertencimento da população e a teia de relações sociais e econômicas, tencionando gerar a construção de políticas de planejamento mais ligadas aos anseios da população. Tal divisão, sem elementos teóricos e práticos para a classificação e incorporação dos municípios nos territórios, pode resultar positivamente ou negativamente, baseando-se somente nas relações entre os fatores históricos, culturais e econômicos de cada território, consideradas as semelhanças e diferenças para os recortes. Tal regionalização não leva em conta a base física dos municípios inseridos nos territórios, com divergências climáticas e geográficas, que demandam políticas diferentes.

Obedecendo à mesma metodologia adotada pelo Governo Federal, o processo de divisão precisa ser melhor discutido quanto à relação dos municípios com as cidades-pólo dos territórios e a articulação entre os territórios e até mesmo na dinâmica de redes, se existentes ou que possam ser implementadas, podendo favorecer e avançar quanto ao desenvolvimento regional pretendido. Está sendo realizada atualmente a delimitação nos limites intermunicipais nos 27 Territórios de Identidade, pois os conflitos entre vários municípios vinham aumentando devido aos motivos de defasagem legislativa que ancorava a divisão territorial e também pela ampliação das atividades econômicas e sociais dos municípios, implicando na arrecadação de impostos de acordo com o número de habitantes em cada município.

O Decreto que cria o Programa de Territórios de Identidade institui também o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), como um fórum consultivo permanente e composição paritária entre poder público e sociedade civil, para subsidiar o planejamento e as ações do governo nos Territórios de Identidade, através de políticas públicas territoriais, alicerçadas na proposta de desenvolvimento sustentável, em permanente diálogo com instituições públicas, entidades da sociedade civil e Colegiados Territoriais. O CEDETER é composto por representantes das Secretarias de Planejamento, Desenvolvimento e Integração Regional, Saúde, Educação, Cultura, Desenvolvimento Urbano, Relações

Institucionais, Agricultura, da Delegacia Estadual do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério de Integração Regional e de representantes dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETER).

Cabe ao Conselho, entre outras competências, propor estratégias de implementação do Programa Territórios de Identidade e diretrizes para a elaboração dos projetos a ele relacionados. Também é responsável pela homologação dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, os quais são definidos como fóruns consultivos de discussão local de ações e projetos de desenvolvimento territorial, composto paritariamente por representantes do poder público estadual e municipal e pela sociedade civil organizada, em cada território.

O Processo de revelação e articulação dos territórios de Identidade da Bahia, além de propor significativas mudanças no processo de planejamento de divisão territorial da Bahia, resultou no surgimento da Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia (CET). A CET é um espaço político de apresentações dos Territórios e de seus Colegiados, que vem ampliando e legitimando o diálogo entre esses e as diversas instituições públicas. Formada por representantes dos colegiados territoriais e por entidades da sociedade civil organizada e instituições públicas, busca articular ações de apoio ao processo de organização, planejamento e gestão dos territórios de Identidade da Bahia, além de promover debates e negociações para ampliar o processo de articulação de políticas públicas.

Atualmente, os territórios baianos buscam estruturar-se enquanto unidade de planejamento das políticas nos diferentes níveis de governo. Para tanto, estão sendo implementados processos ascendentes do planejamento, monitoramento e gestão dessas políticas, com papel relevante dos colegiados territoriais, que são os Fóruns participativos no nível territorial que devem se responsabilizar pela gestão das políticas e programas de desenvolvimento. Segundo Di Lauro (2009):

Vale ressaltar, que as discussões sobre a implementação dos Territórios de Identidade ainda está em andamento e que essa “nova” divisão territorial envolveu e continua envolvendo várias esferas públicas, contudo, a sociedade civil (a maior interessada) tem uma participação muito incipiente (DI LAURO, 8p. 2009).

Desde a mudança de governo no estado da Bahia, vem-se institucionalizando mecanismos legais que ampliem a participação popular na formulação das políticas públicas,

através do processo participativo de formulação do Plano Plurianual, denominado PPA, pelo qual a sociedade baiana contribui na definição das diretrizes que orientam a agenda das políticas públicas ao longo de uma gestão determinada.

### **3.2.1 Atualização dos Limites Intermunicipais nos Municípios dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia**

O Projeto de Atualização dos Limites Intermunicipais do Estado da Bahia foi aprovado através da Lei nº 12.057, de 11 de janeiro de 2011. Em maio de 2011, a partir da coordenação da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, contando com a parceria técnica do IBGE, o Projeto teve início utilizando uma metodologia de atuação, considerando os 27 Territórios de Identidade do Estado da Bahia.

A Lei nº 628 de 30.12.1953 fixava a divisão territorial administrativa do Estado da Bahia, constando de 150 municípios, conforme Tabela 21, passando para 336 municípios nos anos de 1970, e chegando aos atuais 417 municípios, onde aconteceram mudanças territoriais de ordem econômica, social e demográfica, mudando o perfil do Estado da Bahia nas últimas décadas. Considerando-se a influência da população nos territórios, bem como a atuação e as relações das mesmas, nesta perspectiva, segundo Raffestin (1980):

A territorialidade assume um valor bem particular, pois reflete o multidimensionamento do "vivido" territorial pelos membros de uma coletividade, pela sociedade em geral. Os homens vivem ao mesmo tempo o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existenciais e/ou produtivas (RAFFESTIN, 1980, p.158).

O trabalho de atualização justifica-se porque nos últimos anos, com a inserção dos 417 municípios nos 27 Territórios de Identidade, os conflitos entre vários municípios vinham aumentando na Bahia devido a dois motivos: primeiro por uma defasagem legislativa que ancorava a divisão territorial e por outro devido à ampliação das atividades econômicas e sociais dos municípios.

Considerando-se os dados da Tabela 21, referente ao período de 1950 a 2010, avaliando-se indicadores de população, número de municípios, esperança de vida e taxa de crescimento do PIB, aliados aos impactos negativos com a desatualização dos limites tais como: atritos e disputas territoriais, prejuízos para a população, instabilidade administrativa, despesas judiciais, prejuízos para as pesquisas estatísticas e para o acompanhamento de ações

pelos Governos Federal e Estadual e riscos administrativos para o gestor, entre outros, foi aprovada a Lei para a atualização dos limites dos municípios do Estado da Bahia.

**Tabela 21** - Evolução Territorial e Administrativa na Bahia - 1534/2010

Períodos	Municípios	
	Criados	Existentes
1534 a 1827	41	41
1828 a 1889	63	104
1890 a 1940	62	164
1941 a 1950	1	165
1951 a 1960	41	206
1961 a 1970	130	336
1971 a 1980	-	336
1981 a 1990	79	415
1991 a 2000	2	417
2001 a 2010	-	417

Fonte: SEI, 2011.

Como o pacto federativo resultante da Constituição Federal de 1988, implicou numa transferência de funções socioeconômicas da Federação para os municípios e, em contrapartida, os mesmos passaram a receber recursos da União, em geral, de acordo com critérios demográficos, e tendo o Estado como provedor de dados básicos para a administração estadual e a sociedade em geral, na vertente da inovação e da modernização da gestão pública, os problemas dos municípios acompanhados de legislações imprecisas, muitas com referências a aspectos geográficos não identificáveis, ganharam grandes proporções.

**Tabela 22** - Dinâmica Socioeconômico e Administrativa na Bahia - 1950/2010

População residente	Anos	
	1950	2010
Brasil	51.944.397	190.755.799
Bahia	4.834.575	14.016.906
Quantidade de Municípios baianos	150	417
Esperança de Vida ( Anos )	43,3	74
Taxa Crescimento PIB	Últimos 60 anos	Últimos 35 anos
<b>Brasil</b>	1825%	216%
<b>Bahia</b>		235%

Fonte: Sei, 2012.

Certas localidades distantes das suas sedes passaram a receber serviços de outros municípios, em função de melhores acessos – constituindo uma contradição entre os limites

formais e o sentimento de pertencimento dessas localidades para com as municipalidades prestadoras dos serviços (Projeto de Atualização Cartográfica do Estado, SEI, 2012).

Além desses fatores, os conflitos por interesses econômicos, quanto à localização de empresas que geram receitas para seus municípios e outras situações exigiam a atualização dos limites, sendo que por causa do acirramento de tais conflitos registrados durante a recontagem da população realizada no ano de 2010, o IBGE/BA foi acionado judicialmente por 04 municípios, tendo outros cinco também entrado na Justiça contra a SEI, de um total de 30 municípios que perderam receitas com a perda de território e/ou de população. Os constantes atritos e disputas territoriais causavam prejuízos a população, gerando uma instabilidade administrativa e envolvendo despesas judiciais para a regularização, e também incorrendo em prejuízos para as pesquisas estatísticas e para o acompanhamento das ações pelos Governos federal e estadual.

Assim, de acordo com o § 3º, do art. 1º, da Lei nº 12.057 de 11.01.2011 que *dispõe sobre a Atualização das Divisas Intermunicipais do Estado da Bahia*, "a redefinição dos Polígonos e marcos divisórios entre os municípios terão como referência os limites administrativos praticados"(BAHIA, 2011). Entendendo que a própria Lei faculta a solução do conflito, a SEI juntamente com o IBGE e a Assembléia Legislativa da Bahia, assumiram a responsabilidade de estabelecer uma metodologia de trabalho para, então, cuidar da sua regulamentação com a participação dos municípios.

**Tabela 23** – Evolução dos Trabalhos de Atualização dos limites dos Territórios de Identidade da Bahia 2012

<b>Territórios de Identidade</b>	<b>Municípios</b>	<b>Área aproximada</b>	<b>Acompanhamento</b>
Vitória da Conquista	24	27.293,59	Lei aprovada 12564
Itapetinga	13	11.758,91	Lei aprovada 12565
Sertão Produtivo	19	23.578,25	Projeto 19.756
Litoral Sul	26	14.668,63	Projeto 19.849
Velho Chico	16	46.244,87	Em revisão final
Extremo Sul	13	18.516,30	Em elaboração
Costa do Descobrimento	08	12.132,33	Em elaboração
Bacia do Paramirim	09	10.166,30	Em elaboração
Bacia do Rio Grande	14	75.954,22	Em elaboração
Bacia do Rio Corrente	11	44.489,36	Em elaboração
<b>Total</b>	<b>153</b>	<b>284.802,78 ( 50,43%)</b>	

Fonte: Sei, 2012.

Em quase dois anos de trabalhos, entre os resultados alcançados que comprovam a metodologia participativa, conforme dados da tabela 22, está a aprovação da legislação de 9 Territórios de Identidade e 139 municípios, com o trabalho de campo concluído em 228 municípios e atuação em 15 Territórios de Identidade, correspondendo a 63% dos territórios baianos. Salienta-se que os trabalhos de planejamento adotados pela SEI e pelo IBGE, são pautados na consistência técnica, imparcialidade, interesse público e, sobretudo, valorização do sentimento de pertencimento das populações em áreas de conflito, tendo como previsão concluir a atualização das divisas intermunicipais da Bahia, nos 417 municípios até o final do 1º semestre de 2014 (SEI, 2012).

### **3.3 CONCLUSÕES SOBRE A DIVISÃO DO ESTADO DA BAHIA EM TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE**

Na análise sobre os estudos feitos acerca dos motivos que levaram o governo a dividir o estado da Bahia em 27 Territórios de Identidade, pode-se concluir que se trata de um processo de divisão regional implantada a partir de consultas a sociedade quanto às suas demandas e prioridades, para a proposição de políticas públicas através de suas instâncias e Secretarias do Estado, mas quanto a divisão regional, fica claro que se trata de uma decisão de gestão. Segundo Silva (2000, p.65):

É importante lembrar que os problemas regionais brasileiros foram analisados na perspectiva da permanência de velhas questões e na introdução de mudanças. Uma das constatações do trabalho foi a de que com a ausência de uma vigorosa política nacional de desenvolvimento regional cresce o papel de outras escalas (estaduais, municipais e intermunicipais) na valorização dos temas regionais (SILVA, 2000, p.65).

Considerando-se os aspectos do complexo território baiano com 564.692 km<sup>2</sup>, sua diversidade e a população inserida neste território, pode-se afirmar que a Bahia apresenta, por conseguinte, um número expressivo de diversificadas regiões de caráter histórico, socioeconômico, cultural e político, com relevantes especificidades.

Constata-se que o governo do Estado tendo adotado um planejamento territorial para melhor distribuir economicamente os recursos em prol do desenvolvimento e levando-se em conta que a divisão adotada é uma questão ainda recente, e envolve municípios com grandes diversidades e outros mais destacados economicamente, observa-se que vem havendo um

acentuamento das diferenças sócioeconômicas entre eles, não caracterizando ainda um desenvolvimento econômico nos municípios atendidos por programas do Governo.

Quanto a apropriação dos municípios nos diversos territórios, obedecendo-se às regras e critérios estabelecidos pelo governo estadual, no sentido de ação e controle sobre o território, foi um trabalho de estudos regionais, de modo a estabelecer conexões entre os processos de regionalização com a atuação do Estado enquanto agente regionalizador, na tentativa de compreender os processos de implementação, estruturação e funcionamento das políticas públicas, assim como as diferenciações, critérios de exclusão e inclusão nos territórios.

Através da participação da sociedade no levantamento das demandas e prioridades levantadas pelos Conselhos dos territórios, legado deixado pela Constituição de 1988, como instrumentos que fortalecem a democracia e tornam mais próxima a relação entre Estado e sociedade, mesmo com problemas e deficiências para maior participação nas esferas decisórias do governo, estes não invalidam a iniciativa de se instituir um fórum específico para o acompanhamento dos Planos na Bahia, que otimizem a participação, configurando um cenário democrático.

No entanto, de acordo com Pomponet (2012):

É inegável que a ausência de uma cultura avaliativa, de mecanismos de controle social mais sólidos e de diálogo mais estreito entre a sociedade e o Estado contribui para alimentar os problemas enfrentados pelos conselheiros. Parte dos problemas também se deve, sem dúvida, ao pioneirismo da iniciativa da constituição de um conselho que combina critérios territoriais de recrutamento de conselheiros com foco em políticas setoriais, ainda que agregadas em um único plano plurianual(POMPONET, 2012).

Portanto, tal divisão em Territórios de Identidade envolve municípios menores e com grandes diversidades, inseridos nos Territórios juntamente com municípios mais destacados economicamente, onde observa-se que há um acentuamento das diferenças sócioeconômicas entre eles, embora o Estado da Bahia busque dar um apoio efetivo à gestão dos Territórios - que são considerados unidades de planejamento do Governo - integrando-os às políticas públicas, e viabilizando na prática as condições e estruturas para que as ações sejam implementadas.

Os Territórios de Identidade podem ser entendidos como estratégia para o fortalecimento do Estado, mas dentre os diversos desafios a serem superados está a crescente exclusão social e suas demandas, que exigem grandes investimentos, bem como o poder e a autonomia das corporações e grupos privados interessados na competitividade em grandes pólos, o que não é atrativo em pequenas regiões.

No contexto da delimitação do espaço, fez-se necessária a correção dos limites nos territórios de identidade, através do Projeto de Atualização Cartográfica do Estado, devido conflitos por interesses econômicos e outras situações que exigiram a atualização dos mesmos, evitando a perda de receitas devido aos quantitativos da população residente em cada município, evitando-se a perda de tributos, devidos pelos quantitativos da população residente. Portanto, imperativo se torna aprimorar a experiência de participação da sociedade através da atuação dos diferentes atores (sociais, políticos e econômicos) presentes no território, nas ações de regionalização, assegurando maior legitimidade aos governos, estreitamento de laços com os territórios, resolução de dificuldades que, em determinados casos, se arrastam por décadas buscando tornar mais sólida a democracia baiana.



## **4 POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTRATÉGIAS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

A abordagem da territorialização das políticas públicas faz parte do processo de descentralização administrativa das atividades governamentais, que ganhou importância no Brasil, a partir de 1995, com uma intenção democratizante do desenvolvimento do país e de redução das desigualdades existentes entre e em suas diferentes regiões. Destaca-se o fortalecimento das instâncias locais de poder, com o enfraquecimento da administração central, com a importância e preocupação de diversos autores, sobre a ciência política *versus* campo da administração pública, onde se evidenciam as dificuldades administrativas políticas na busca da eficiência e eficácia das políticas públicas. Na busca de reordenamento territorial de um estado nacional, pretendia-se reduzir a capacidade de intervenção e de formulação de estratégias e de projetos de desenvolvimento nacional.

Como resultados desta intenção, a multiplicação de agências e de programas nas esferas federal, estadual e municipal, para a territorialização das políticas públicas, porém sem uma comunicação centralizada, que estimulasse o diálogo e a articulação entre as diversas agências e programas, nos diferentes territórios. A territorialização das políticas públicas tem sido implementadas no Brasil sob duas perspectivas: uma a do reordenamento e reorganização territorial, buscando atualizar as políticas tradicionais de desenvolvimento regional de grandes regiões para uma escala menor de micro e mesoregiões. Do outro lado, oferecimento de políticas territoriais específicas, setoriais e diferenciadas, buscando alcançar uma maior eficácia e efetividade no oferecimento de tais políticas.

A partir da década de 1990, no entanto, começa a consolidar-se a perspectiva de que são grandes as limitações que o município apresenta como um espaço de planejamento para a construção de projetos de desenvolvimento local sustentáveis. Paulatinamente, e sob influência da experiência internacional, a idéia do território vai se fortalecendo como uma instância mais adequada para tratar do desenvolvimento e da governança locais. O território é uma construção social com

uma escala mais ampla que facilita a percepção e o surgimento de dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais mais complexas e promissoras, capazes de envolver articulações rural-urbanas e propostas de ação coletiva por parte dos atores sociais existentes, com maior capacidade de impactar as características e a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento (Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais IICA/OPPA/CPDA, 2007, pg. 63).

A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu um conjunto de instrumentos que permitem a estruturação dos planos governamentais a partir de grandes diretrizes estabelecidas por cada uma das esferas de governo: federal, estadual e municipal. Tais diretrizes deverão constar dos planos governamentais previstos no Plano Plurianual (PPA), no qual serão estabelecidos os programas destinados a atender à sociedade. Nos programas são estabelecidas metas a serem alcançadas pelos órgãos públicos, de tal forma que, tomados em conjunto, os resultados possam levar ao alcance dos objetivos governamentais mais amplos, ou seja, como serão formadas as políticas públicas e de que forma elas são traduzidas nos programas, que estruturam os planos governamentais.

Este capítulo visa analisar alguns conceitos e origem das políticas públicas, modelos de processos de formulação pelo poder político. Ainda, a elaboração e formulação das políticas públicas e do planejamento governamental no âmbito federal e estadual, através da análise dos Planos Plurianuais, além de realizar uma análise da metodologia utilizada pelo governo federal e do estado da Bahia sobre a formulação de suas políticas territoriais, buscando entender a atuação do Estado na minimização das diversidades regionais e locais.

Finalizando, avalia-se resumidamente a contribuição das políticas nacionais territoriais, em prol da redução das desigualdades regionais brasileiras, como a Política Nacional do Desenvolvimento Regional (PNDR), a Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), como alternativas que possam atender aos interesses dos diversos segmentos na sociedade, na construção de um Brasil de todas as regiões e municípios.

#### **4.1 REVISÃO DE LITERATURA: MARCO CONCEITUAL, ORIGEM E MODELOS DE FORMULAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A área de políticas públicas nasce na Europa como consequência de explicações teóricas de trabalhos, estudos e pesquisas acadêmicas sobre a responsabilidade e atuação do Estado, este como responsável pela produção de políticas públicas. Os estudos nos EUA, nasce como disciplina da subárea da ciência políticanorte-americana referente aos estudos do mundo público, com ênfase às ações governamentais, e, as políticas públicas como um ramo da ciência política, que busca entender os motivos e modos de opção por determinadas ações adotadas pelos governos. Segundo Souza, 2006:

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes(SOUZA, p.22, 2006).

Harold Laswell, 1936, introduz a expressão *policy analysis* - análise de política pública - como forma de estabelecer o diálogo entre os cientistas sociais, os grupos de interesse e o governo. Sendo dele a primeira definição de políticas públicas e mais conhecida até hoje “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz” (LASWELL,1958).

Laswell e David Lerner em 1951, publicam artigos onde aparecem termos como *policy sciences* (ciências da política pública), *policy making* (conjunto de disciplinas que visam explicar a elaboração da política pública) e *policy executing* (processo de execução das políticas públicas).Seguiram-se a Laswell, outros estudos e trabalhos acadêmicos, analisando a ação do Governo nos processos de formulação de políticas públicas, não mais restritos ao campo das ciências políticas, mas expandindo-se para outras áreas. Autores como Herbert Simon (1957), que introduziu o conceito de racionalidade limitada dos gestores públicos (*policy makers*), Charles Lindblom (1959), questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e integração entre as fases do processo decisório, onde tais políticas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação, como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse, entre outros.

David Easton (1965) definiu a política pública como um sistema político, ou seja, uma busca de alternativas visando à satisfação das demandas que lhe são dirigidas, com apoios tanto por atores externos como pelos próprios atores políticos, originados no meio ambiente (*inputs*) - partidos, mídia e dos grupos de interesse ou no interior do próprio sistema político (*withinput*), que influenciam nos resultados e efeitos para sua materialização.

Após 1970, diversos outros autores buscaram analisar os objetivos de políticas públicas para melhor definir seu conceito. Várias definições apareceram e não pode-se classificar uma melhor, sobre o que seja política pública. Lynn (1980), definiu como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) entende política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, influenciando a vida dos cidadãos. Thomas Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, entre outras.

Destaca-se que tais definições centram o foco no papel dos governos e os limites que cercam as decisões dos governos, não incluindo nos conceitos as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre as instâncias governamentais, outras instituições e grupos sociais (atores primários e secundários), que não se inserem nas esferas governamentais. Também deve-se avaliar a repercussão das políticas públicas nas diversas áreas e na sociedade, especificamente na área de economia, por serem por vezes regulatórias de mercados.

Segundo Souza (2006), as políticas públicas, após agendadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em execução, são implementadas, ficando aí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação, muitas vezes exigindo que a legislação seja criada para poderem ser implementadas, estabelecendo as etapas ou fases do ciclo de políticas públicas. Do ponto de vista do conhecimento científico e acadêmico, políticas públicas podem ser conceituadas segundo a proposta de Souza (2006), como:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, p.26, 2006).

Atualmente as funções dos governos exigem muito mais ações e planejamento para atender a todos os problemas da sociedade que apresentam-se nas mais diversas áreas, buscando promover o bem estar social. Se em décadas anteriores, os objetivos eram sanar problemas enfrentados nas áreas de saúde, segurança pública ou defesa do país nas suas territorialidades, com o aprofundamento e expansão da democracia, as responsabilidades ampliaram. Para isso os governos - nacionais, estaduais e municipais - precisam traçar e desenvolver uma série de ações, planos e metas e atuar para obter resultados ou propor alternativas para alcançar o bem estar da sociedade e o interesse público e, portanto, se utilizam das Políticas Públicas.

#### **4.1.1 Modelos de Análise e Investigação de Políticas Públicas**

Existem dentro do campo específico da política pública, alguns modelos que foram desenvolvidos por vários autores, para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação, que repercutirá na vida dos cidadãos. Ao longo dos anos, a ciência política, como outras disciplinas científicas, tem desenvolvido um número de modelos para ajudar a entender a vida política.

Um modelo deve ajudar a orientar a investigação e a pesquisa sobre políticas públicas. O conceito deve ser operacional - isto é, deve referir-se diretamente a fenômenos do mundo real, que possam ser observados, medidos e verificados. Um conceito ou uma série de conceitos inter-relacionados (ao qual nos referimos como modelo) devem sugerir relações no mundo real, que possam ser testadas e verificadas. Se não há como provar ou refutar as idéias sugeridas por um conceito, então o conceito não é realmente útil para desenvolver uma ciência política (DYE, 1992, p.45).

O entendimento dos modelos e das teorias abaixo resumidos permite melhor compreender o problema para o qual a política pública foi desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afetados pela política pública. São eles:

- Modelo de Lowi – “a política pública faz a política”. Lowi faz uma divisão de política pública classificando-as como: políticas distributivas, que são as que não levam em conta os recursos orçamentários escassos e acabam privilegiando grupos específicos; as políticas regulatórias, que regularizam as políticas no mercado econômico e que envolvem os políticos e diversos grupos de interesse; e as políticas de caráter

redistributivas, de grupos generalizados, são as políticas sociais universais e as políticas Constitutivas, que lidam com a burocracia e os com os procedimentos.

- Incrementalismo – A visão da política pública como um processo incremental foi desenvolvido por Charles Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e (1992). Para os autores os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Com isto, há uma manutenção de estruturas antigas das políticas e as decisões futuras são constrangidas e limitadas pelas decisões passadas.
- Modelo *Garbage Can* (lata de lixo) – O modelo *garbage can* ou “lata de lixo” foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) e neste modelo existem vários problemas e poucas soluções, assim são as soluções que procuram os problemas e acabam sendo um método de tentativa e erro, e as soluções não seriam detidamente analisadas que dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento.
- Coalizões de Defesa – No modelo da coalizão de defesa (*advocacy coalition*), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), a política pública é vista como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com acontecimentos externos e, este modelo discorda da visão da política pública dos modelos *garbage can* e do ciclo da política, devido sua escassa capacidade explicativa sobre por que mudanças ocorrem nas políticas públicas. Segundo estes autores, os subsistemas dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública, onde cada subsistema é composto por um número de coalizões de defesa que se diferenciam por seus valores, crenças e idéias.
- Arenas Sociais – Neste modelo a política pública é vista como uma iniciativa de empreendedores políticos que divulgam o problema e tentam obter apoio a sua causa pelas redes sociais, além da internet. Para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito e mostrarem o problema para chamar a atenção dos decisores e

formuladores de políticas públicas através de mecanismos como: (a) divulgação de indicadores que mostram a real dimensão do problema (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema e (c) feedback, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados ruins. É quando os *policy makers* do governo passam a prestar atenção em algumas questões e ignorar outras. Esses empreendedores constituem a *policy community* (comunidade de especialistas), pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro, dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Eles são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma idéia e para colocar o problema na agenda pública.

- Modelo do Equilíbrio Interrompido – O modelo do “equilíbrio interrompido” (*punctuated equilibrium*) foi elaborado por Baumgartner e Jones (1993), onde a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança profunda. Os formuladores deste modelo acreditam que as políticas públicas surgem em momentos onde a estabilidade deu lugar a instabilidade, ou momentos de crise, gerando mudança na política anterior. Para tanto, a mídia tem um papel fundamental na construção da imagem sobre a decisão ou política pública (*policy image*).
- Gerencialismo Político e Ajuste Fiscal – A partir da influência do que se convencionou chamar de “novo gerencialismo público” e da política fiscal restritiva de gastos adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca de eficiência. Assim, a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política. Estes novos formatos, que guiam hoje o desenho das políticas públicas mais recentes, ainda são pouco incorporados nas pesquisas empíricas. O primeiro grande ataque às possibilidades das ações coletivas veio de Olson (1965), com modelos voltados para a busca de eficiência, que deve ser o objetivo principal de qualquer política pública. Segundo Olson (1965), existe um interesse público que não é a soma dos interesses dos grupos. Assim, a “boa” política

pública não poderia resultar da disputa entre grupos, mas de uma análise racional. Como consequência, embora indireta, do influente trabalho de Olson, passou-se a enfatizar a questão da eficiência/racionalidade das políticas públicas, que seria alcançada por novas políticas voltadas, por exemplo, como a privatização e para reformas no sistema social, que poderiam diminuir os riscos da ação coletiva.

- Neoinstitucionalismo – enfatiza a importância das instituições e regras, as quais moldam o comportamento dos atores. A luta pelo poder e recursos é medida pelas instituições que acaba privilegiando alguns grupos. As contribuições do chamado neoinstitucionalismo para a área de políticas públicas de acordo com os vários ramos desta teoria, é de que as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores, porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o objetivo da formulação de políticas públicas.
- Ciclo das Políticas Públicas – o ciclo passa por vários estágios ou fases e se constitui um processo dinâmico. O foco é no primeiro estágio com a definição da agenda, que pode ocorrer através do reconhecimento do problema; da construção política da necessidade de se resolver o problema e pelos participantes (políticos, mídia, grupos de interesse). O processo de formulação de Políticas Públicas, também chamado de Ciclo das Políticas Públicas, apresenta fases conforme figura 22.

Ressalta-se que este processo tem sido objeto de diversos estudos e uma das estratégias metodológicas na abordagem do *policy-making* é a divisão deste processo em etapas diferenciadas, mas interdependentes. Autores como Perez (1999), Viana (1996), Labra (1999) e Lindblom (1980), identificam que para a compreensão do processo de elaboração de políticas, deve ser por etapas com uma divisão quanto aos componentes principais: existência de demandas ou *problemas* que serão temas de *agenda de políticas* dos gestores, *formulação* destes temas de ação governamental com o planejamento - avaliando-se riscos e potencialidades, objetivos, alternativas e resultados esperados; *implementação* da política formulada e *avaliação* através de indicadores para a análise. Alguns autores aceitam outras fases intermediárias ou ampliadas, além destas. Segundo Labra (1999), "não se dispõe de modelos acabados ou consensuais para o estudo do processo de decisão de uma determinada política, mas de variadas correntes de pensamento ou abordagens."

**Figura 21** - Ciclo do Processo de elaboração de Políticas Públicas



**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do Tribunal de Contas de União TCU/Políticas Públicas, Planejamento Governamental/Indicadores e Avaliação, 2012.

O ciclo das políticas públicas ou processo de elaboração das políticas públicas compreende etapas, que por sua vez se retroalimentam. Esse ciclo pretende demonstrar como os problemas e demandas emergem da sociedade obtendo respostas através de ações do governo, buscando modificar a situação do problema inicial, com a eliminação ou redução do problema.

- *Problemas* (ou demandas): Existem muitos problemas bem como interesses diversos em nossa sociedade, que afetam de alguma maneira determinados indivíduos, de todas as escolaridades, independente de sexo, religião, raça ou nível de renda ou grupos da população, em espaços variados de tempo e períodos. Estes problemas identificados poderão ser inseridos ou não na agenda pública por uma série de motivos e razões, inclusive devido a mobilização dos atores políticos, de forma que poderão ou não virem a fazer parte do conjunto de programas e ações de governo.

A sociedade reivindica suas solicitações de problemas ou demandas a serem resolvidos, para os representantes eleitos (vereadores, deputados e senadores) e estes mobilizam os membros do Poder Executivo, que também foram eleitos (prefeitos, governadores e o Presidente da República) para que atendam às demandas da população. As ações dos gestores públicos, sejam governantes ou responsáveis pela tomada de decisão, são

as que eles selecionam como as prioridades - que consideram ser as demandas ou expectativas para o bem estar da sociedade. Estas demandas da sociedade podem ser apresentadas aos dirigentes públicos eleitos por ela por meio de grupos organizados, o que se denomina de Sociedade Civil Organizada (SCO), que inclui, diversas organizações como sindicatos, entidades de representação empresarial, associação de moradores, associações patronais e Organizações não Governamentais (ONGs), entre outras instituições do segundo e terceiro setor, em geral.

Tais reivindicações de grupos, que podem ser bens e serviços públicos, para aumentar as possibilidades de êxito na competição entre as diversas demandas, tendem a se unir por um mesmo objetivo, formando grupos de reivindicações que servem de estímulos, mudanças e melhorias na sociedade, se ocorrerem dentro dos limites da lei e desde que não coloquem em risco as instituições. Para lograr o êxito de suas reivindicações, os grupos podem obter apoio de outros grupos, mas também podem ter oposição de outros, com reivindicações contrárias, onde o interesse público se forma da disputa de todos os grupos da Sociedade Civil Organizada (SCO).

Cabe aos gestores formuladores de Políticas Públicas compreender e selecionar as diversas demandas e expectativas da sociedade, eleger prioridades para oferecer respostas, que poderão não atender totalmente às expectativas de todos os grupos e é necessário ainda, que as reivindicações sejam reconhecidas e ganhem força ao ponto de chamar a atenção das autoridades do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Ao atuar na direção do interesse público, o governo busca maximizar o bem estar social.

- *Agenda de políticas*: É a fase em que um determinado problema da sociedade que havia sido identificado como prioritário, consegue ser inserido na pauta de questões de prioridade do poder público. Podem ser problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e da população, considerado de ordem pública. A inserção na agenda pode ser influenciada por atores que tem interesses na solução do problema como participantes ativos tanto governamentais - como os parlamentares e servidores públicos - e não governamentais - grupos de interesse, partidos políticos. Também a mídia impulsiona e tem forte participação como um incentivo ou como um ponto de veto. Segundo Souza (p.30, 2006):

A construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso(SOUZA, p.30, 2006).

Na maioria das situações, os diversos problemas existentes em uma sociedade não atendidos ou não inseridos na agenda de políticas, podem ser justificados pela falta de recursos orçamentários necessários para solucioná-los, pois não atendem a todas às demandas. Por isso, é necessário que se estabeleçam metas e prioridades mais emergentes no processo de definição da lista de principais problemas da sociedade. Fatores podem contribuir para que determinados problemas sejam colocados na agenda como determinadas situações da população que comprovadamente diagnosticam sua condição de precariedade, casos de repercussão social que impactam a sociedade como a falta de segurança pública, o monitoramento de programas realizados, concluídos ou em andamento, com sucesso ou falhas que podem ser ampliados ou encerrados, resultados da avaliação de políticas anteriores e a mudança de gestão, onde nestes períodos as regras do jogo político podem influenciar na agenda, de acordo com a visão dos políticos sobre quais temas devem receber maior atenção.

- *Formulação de políticas:* A fase de formulação de políticas pode ser entendida como a fase onde é necessário definir as linhas de ação que serão adotadas - elaboração de alternativas de ação ou intervenção - em resposta a problemas que foram inseridos na agenda política. Esta etapa sofre influências de diversos atores internos e externos de acordo com os interesses em jogo, e são avaliados os custos e benefícios de cada opção e definidas as prioridades. A partir da escolha da melhor opção, são estabelecidos os objetivos e metas a serem alcançados, bem como serão elaborados os projetos ou programas que permitirão realizar a política pública, para atender demandas da agenda política.

A partir do momento em que uma situação é vista como problema e, por isso, se insere na Agenda Governamental, é o momento onde deve ser definido qual é o objetivo da política, quais serão os programas desenvolvidos e as metas almejadas, o que significa a rejeição de algumas propostas de ação. Certamente essa escolha, além de se preocupar com o posicionamento dos grupos sociais, necessita ser feita ouvindo o corpo técnico da

administração pública, inclusive no que se refere aos recursos disponíveis – materiais, econômicos, técnicos, pessoais, dentre outros.

Com o objetivo de facilitar a formulação de propostas, o responsável pela elaboração da política pública deve se reunir com os atores envolvidos no contexto (área ou setor) onde ela irá ser implantada e avaliar uma proposta sobre qual seria a melhor forma ou melhor alternativa de viabilização. Assim, a autoridade terá em suas mãos uma série de opiniões que servirão como uma fonte de idéias, as quais poderão apontar o caminho desejado por cada segmento social, auxiliando na escolha e contribuindo com a legitimidade da mesma. As opiniões dos grupos precisam ser analisadas de maneira objetiva, considerando-se a viabilidade técnica, legal, financeira, política, dentre outras. Outra análise importante se refere aos riscos que cada alternativa traz, desenvolvendo uma forma de compará-las e de medir qual é mais eficaz e eficiente para atender ao objetivo e aos interesses sociais.

- *Implementação:* É o momento onde o planejamento e a escolha são transformados em atos. Segundo Martes et al., (1999) a implementação é a etapa em que a política formulada se transforma em programa e, em geral, obedece aos objetivos e diretrizes expressos em uma legislação de caráter geral e/ou em normas regulamentadoras. Esta fase deveria ser de execução de ações, mas na prática, é marcada pela imprevisibilidade e renegociações, já que nenhum texto cobre completamente todas as contingências. (Lindblom, 1981). Ocorre a mobilização da estrutura do governo, com a reunião dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para a execução da política, e realizadas as ações que permitam o alcance dos resultados planejados. Durante a implementação, deve-se realizar de forma sistemática o acompanhamento da realização das ações, de forma a detectar possíveis necessidades de correção de rumos nos programas com a maior antecedência possível. Nesse aspecto, vale citar Martes et al. (1999):

que definem a etapa de implementação como um conjunto complexo de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental, cujas vontades, interesses, lealdades e concepções ideológicas dificilmente são inteiramente coincidentes (MARTES et al., 1999).

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

diferentes setores de atividade, a implementação do processo torna-se mais complexo e o grau necessário de cooperação entre as organizações ou atores envolvidos na cadeia deve ser elevado para o sucesso na realização. Quando na implementação a abrangência envolve apenas um nível local, deve ser considerada a diversidade de atores e a importância dos vínculos entre as diferentes organizações e agências públicas.

- *Avaliação:* A avaliação de políticas, considerada como a última fase do *policy-making*, significa análise crítica que apreende em que medida as metas estão sendo alcançadas e também é entendida como forma de retroalimentar o processo de produção de políticas (Lindblom, 1980 e Viana, 1995). A avaliação pode ser feita em todos os momentos do ciclo de políticas públicas, contribuindo para o sucesso da ação governamental e a maximização dos resultados obtidos com os recursos destinados, que permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados. A avaliação permite diagnóstico para futuras políticas públicas, como a prestação de contas dos atos executados; corrigir e prevenir falhas; responder se os recursos embora escassos, estejam produzindo resultados esperados de forma eficiente; promover o diálogo entre os vários atores individuais e coletivos envolvidos, fomentando a coordenação e a cooperação entre esses atores.

Para se analisar a eficácia e eficiência de um programa, uma avaliação deve buscar responder se os resultados alcançados são gerados em tempo hábil, se o custo para tais resultados são os menores possíveis e se estes atendem aos objetivos da política. Quanto à sustentabilidade, uma política deve ser capaz de que seus efeitos positivos se mantenham após o término das ações. Por fim, avaliar quais seriam outras alternativas de ações que poderiam ter sido adotadas – em intervenções futuras – e quais lições se tirar da experiência – tanto daquilo que deu certo como insucessos.

## **4.2 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

O Estado brasileiro vem se destacando por profundas transformações nas suas mais diversas áreas, passando por diferentes reformas e com modificações na maneira de sua organização e atuação, e ainda convive com o patrimonialismo, com a modernização administrativa e princípios da administração pública gerencial. A Reforma do Estado no Brasil pode apresentar diferentes marcos históricos de análise, que influenciam as

características do atual modelo de Estado – do modelo de colonização português (1500 a 1822); o período do Império a proclamação da República (de 1822 a 1889); a Revolução de 1930 e os 15 anos de governo do Presidente Getúlio Vargas (1930 a 1945); os governos militares pós 1964; o período de redemocratização e a Constituição de 1988; as privatizações no governo do Presidente Fernando Collor de Mello (1989 a 1992), o plano econômico levando à estabilização da moeda denominada Real; os dois governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, marcados pelo ajuste fiscal, por reformas institucionais orientadas para o mercado e a introdução do gerencialismo na administração pública (1995 a 2002); os dois governos da gestão Lula eternizados pelos programas de repasse de renda como o Bolsa Família através do projeto social destinado à melhoria da alimentação das populações menos favorecidas, programa “Fome Zero”, e o aumento real do salário mínimo, o mensalão (2003 a 2011), até a atual gestão da presidente Dilma, dando continuidade a anterior gestão do Governo de Luiz Inácio da Silva.

A nova Constituição consagrou a criação de espaços institucionais que garantiram a continuidade da participação popular, a criação de conselhos e conferências de políticas públicas que vem buscando, ao longo dos anos, propiciar a incidência da sociedade na elaboração e na gestão de políticas sociais. O posicionamento de acordo com Maria do Carmo Albuquerque, 2006:

O Brasil é um país marcado pela desigualdade e por uma cultura do privilégio e do favor que predomina sobre a consciência dos direitos. É nesse contexto que o empenho de setores democráticos da sociedade civil, especialmente os movimentos sociais vêm, desde as lutas contra a ditadura militar e pela conquista de uma Constituição Cidadã, em 1988, convergindo para a construção de políticas públicas inclusivas, que buscam garantir direitos universais e o direito da sociedade civil exercer um controle público sobre elas (ALBUQUERQUE, p.9, 2006).

As políticas públicas no Brasil atravessaram diversos estágios de acordo com o desenvolvimento histórico da economia, desenvolvimento social e das mudanças na história do Estado brasileiro. É no contexto histórico, da análise de várias decisões governamentais da política nacional, com uma séria instabilidade financeira, que deve-se fazer uma leitura das ações de Governo que repercutem nas políticas públicas desenvolvidas e executadas antes e obedecendo à Constituição Federal de 1988, de acordo com os períodos da história do país.

#### 4.2.1 Marcos Históricos da Reforma do Estado no Brasil

- No período da República Velha (compreendido de 1889 a 1930) a forma singular de organização do poder correspondente à economia primário-exportadora foi denominada de Estado oligárquico. Com a regionalização da política, a administração pública tinha um enfoque clientelista e legalista, ainda sob forte influência do Direito Administrativo. A chamada “política dos governadores” caracteriza este período, marcado pelo predomínio de alguns governadores de São Paulo e Minas Gerais, no comando do Estado nacional. Os conflitos entre capital e trabalho neste período, regulavam-se por legislação parca e as reivindicações eram contidas com o aparato policial. Ressalta-se que as políticas públicas eram pontuais e distantes das necessidades e realidades da população e tratadas com responsabilidades pelas esferas de forma distinta. As questões de saúde pública eram da responsabilidade local, muitas vezes com revoltas na sociedade, a área de educação era atendida por reduzida rede de escolas, as questões de previdência eram da iniciativa privada e a moradia não era entendida como da responsabilidade das políticas públicas. Até os anos de 1920 o Brasil caracterizava-se por ser um país essencialmente grícola e rural, e segundo o censo do IBGE, 30% da população brasileira era urbana e 70%, vivia no campo, tendo como principal economia ser agrário-exportador.
- No período do Estado novo (compreendido de 1930 a 1945) foram marcos a Revolução de 1930 e a Crise econômica de 1929, com a passagem da economia primário-exportadora para a economia urbano-industrial, com o rompimento da hegemonia do Estado oligárquico, surgindo um Estado burguês. Somente na “segunda República”, que se inicia com a chamada Revolução de 30 e a “era Vargas”, começa a delinear-se um projeto de Estado nacional. Nesse período ocorreu uma forte centralização do Estado, que passou a intervir na economia e nas relações sociais de forma marcante, auxiliado por um processo de burocratização da administração apoiado no autoritarismo. Nesse período a proposta do novo estado tinha como objetivo estruturar o funcionamento da força de trabalho e organizar a economia que se industrializava cada vez mais. Com o aumento da demanda por capacidade de gestão, ocorre a profissionalização nos serviços públicos. Foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1938, para centralização e racionalização da administração. Buscando fornecer condições para o

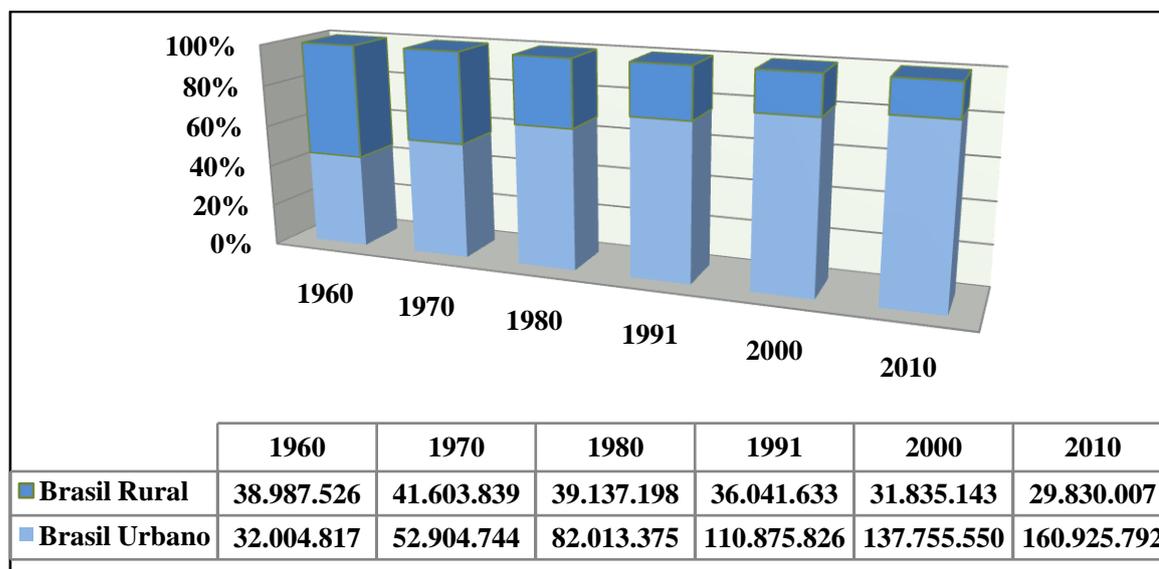
desenvolvimento da indústria, o Estado de Bem-Estar Social Brasileiro dá os seus primeiros sinais de vida, por meio de decisões autárquicas, regulamentado por leis referentes às condições de trabalho e à venda de força de trabalho. Caracteriza-se pelo caráter populista, autoritário e corporativista, voltado para os trabalhadores urbanos e com carteira assinada. A saúde pública volta-se apenas a alguns grupos prioritários como bebês, mulheres grávidas e pessoas afetadas por doenças contagiosas. Nas políticas sociais não havia planos ou metas para os setores sociais.

- Compreendido entre 1945 a 1964, o Período Democrático- Desenvolvimentista teve como um dos marco democráticos a Constituinte de 1946, ampliando alguns direitos trabalhistas, abrindo o embate entre o projeto de um capitalismo nacional, defendido pela burguesia industrial ainda incipiente, e a estratégia de desenvolvimento do Governo associado - os planos influenciados pela ideologia de desenvolvimento como o Plano de Metas (1956-1961) e o Plano Trienal (1963-1965). O planejamento assume uma função importante na administração pública e no Governo federal uma preocupação em capacitar e investir na formação de técnicos em administração. Com a expansão da indústria e a necessidade de maior número de trabalhadores, o Estado de Bem-Estar Social aumenta a inclusão de grupos sociais, com a intervenção do Estado para regular a relação trabalho e capital, devido a opção pela industrialização. Com o aumento da classe operária, ampliando o número de trabalhadores, surge a necessidade de definir a legislação entre o trabalho e o capital, com a criação do salário mínimo. A Previdência Social é unificada administrativamente e os benefícios são uniformizados. Há uma ampliação da assistência médica e uma democratização da educação. A partir de 1960, como característica do estado brasileiro, destaca-se o caráter desenvolvimentista, porém com heranças de conservador, centralizador e autoritário, colocando-se perante a sociedade como promotor do desenvolvimento e não como transformador das relações da sociedade.

O desenvolvimento do Brasil foi acelerado a partir de 1960, transformando-o numa potência industrial média, sendo que a maior parte de sua população tornou-se urbana. Nesse período o propósito do Governo brasileiro era através da industrialização, acelerar o processo econômico e desenvolver uma grande potência nacional. O foco das políticas públicas estava voltado para a promoção do crescimento econômico através da aceleração do processo de industrialização. No perfil atual do Brasil, segundo o último censo do IBGE realizado em

2010, os dados apresentam um país com 14.016.906 habitantes sendo, 84,4% urbano e 15,6% na zona rural.

**Figura 22** - População nos Censos Demográficos (%) conforme situação do domicílio Brasil 1960/2010



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do censo IBGE, 2010.

De acordo com Bacelar, 2003:

O Estado brasileiro é, tradicionalmente, centralizador. A pouca ênfase no bem-estar, ou seja, a tradição de assumir muito mais o objetivo do crescimento econômico e muito menos o objetivo de proteção social ao conjunto da sociedade, fez com que o Estado adquirisse uma postura de fazedor e não de regulador. Nós não temos tradição de Estado regulador, mas de Estado fazedor, protetor; não temos tradição de Estado que regule, que negocie com a sociedade os espaços políticos, o que só hoje estamos aprendendo a fazer. O Estado regulador requer o diálogo entre governo e sociedade civil, e nós não temos tradição de fazer isso. O Estado centralizador, em muitos momentos da nossa vida recente, junta-se ao autoritário: tivemos uma longa ditadura no período Vargas e, depois, uma longa ditadura nos governos militares pós-64. Então, o viés autoritário é muito forte nas políticas públicas do país (BACELAR, p.2, 2003).

Segundo Bacelar, 2003, dos esforços do Governo para promoção do desenvolvimento industrial, houve a participação dos setores estatais na produção dos insumos básicos como o aço, a mineração, a produção de petróleo e de energia. O investimento do Estado brasileiro foi na infraestrutura, através da construção de rodovias, portos e de instalações de telecomunicações, tendo sido estes serviços posteriormente a partir da década de 1990,

privatizados. Investimentos em menor intensidade, em políticas sociais, nas áreas de segurança e justiça.

- O período da Ditadura Militar, compreendido de 1964 a 1985, inicia-se com o Golpe de Estado de 1964, consolidando a vitória do projeto de Governo da estratégia econômica de desenvolvimento associado, representando o aprofundamento da economia brasileira e a dependência do capital externo. Inicia-se um período marcado pelo centralidade do poder, autoritarismo e grande intervenção do Estado. O conceito de Segurança Nacional é justificado para o controle da ordem social, e controle político das condutas sociais e a exclusão política de grupos contrários ao Governo. Com a Reforma Administrativa por meio do Decreto-Lei 200, instituindo o planejamento tecnicista baseado na competência e racionalidade técnica, há um crescimento da máquina administrativa, tornando a administração pública uma questão relativa à gestão de grandes organizações, sendo deste período a multiplicação do número de empresas estatais brasileiras. Em relação às políticas públicas, é uma fase de consolidação do Sistema Brasileiro de Proteção Social, onde ocorre uma ampliação da cobertura e um reforço das políticas sociais de natureza assistencialista para contribuir com o crescimento econômico, um aumento do volume de recursos envolvidos e tem curso um processo de privatização das políticas sociais.
- Fase da Nova República compreende o período de 1985 a 2002 período em que as ações do projeto desenvolvimentista não obteve êxito, pois o ajuste estrutural imposto, internacionalizou a economia sem nenhum crescimento econômico no país e às custas do desenvolvimento social. A economia entrou numa crise nos anos 90, e o que se vivencia é uma fase de preparação e de mudanças, para um outro ciclo expansivo. No plano político, a mobilização popular consegue uma reorganização institucional em bases democráticas. A ciência política invade o campo da administração pública, pois se reconhecem os obstáculos políticos à eficiência e eficácia das políticas públicas. Como marco da cidadania, a Constituição de 1988, traz os direitos sociais e a participação da sociedade na gestão pública. Estabelece-se também na Carta Magna conceito de seguridade social, que engloba saúde, previdência social e assistência social, e a descentralização fiscal e administrativa também é determinada pela Constituição no poder político, os prefeitos e governadores sendo eleitos diretamente e o Sistema Brasileiro de Proteção Social sofre

um processo de descentralização e regionalização. A reforma do Sistema Único de Saúde (SUS) é implementada e ocorre a unificação do sistema de Previdência Social universal, com a inclusão dos trabalhadores rurais.

A partir de 1990, na gestão do então presidente Fernando Collor há decisões de governo de privatizações e cortes orçamentários, um processo de descentralização, desaparelhamento e fragmentação institucional. No governo do presidente Itamar Franco, a partir de 1992, há uma retomada das políticas sociais e uma redução do clientelismo e do assistencialismo. No governo de Fernando Cardoso, a partir de 1995, destaca-se o fortalecimento das instâncias locais de poder, com o enfraquecimento da administração central, culminando na Reforma Administrativa. A Reforma reconhece o espaço e trabalho das organizações da sociedade civil por meio de “contratos de gestão, uma redução do estatismo, e são firmadas “parcerias” com as organizações sociais e o setor privado. Destaque para a importância e preocupação de diversos autores, sobre a ciência política *versus* campo da administração pública, onde se evidenciam as dificuldades administrativas políticas na busca da eficiência e eficácia das políticas públicas. Aparecem modelos e teorias de análise das políticas públicas, de vários autores, concorrendo com a influência do “novo gerencialismo público” nas políticas públicas.

**Tabela 24** - Períodos Paradigmáticos da Administração Pública 1900/1990

Período	Contexto institucional	Paradigmas	Fases	Características
1900-1929	Estado regulador liberal	Administração Pública como ciência jurídica	-----	Legalismo
1930-1979	Estado administrativo	Administração Pública como ciência administrativa	1930-45	Racionalização
	Administração para o desenvolvimento		1946-64	Desenvolvimentismo
	Estado intervencionista		1965-79	Racionalidade e competência técnica
1980-1989	Mobilização Social	Administração Pública como ciência política	-----	Democratização/ conflito de interesses/ recursos escassos
Período	Contexto institucional	Paradigmas	Fases	Características
1990	Redefinição do papel do estado	Administração Pública como administração pública	-----	Capacidade política aliada à competência técnica (perfil técnico político)

Fonte: Elaboração com base em Mezzomo Keinert, p.2. 1994.

Ocorre uma tentativa, em vários países do mundo em desenvolvimento, de implementar políticas públicas de caráter participativo, influenciados pela preocupação com os ajustes fiscais e com a eficiência. A eficiência passa a ser vista como objetivo principal das políticas públicas, com o uso racional dos recursos em instituições com poderes independentes do poder governamental e dos ciclos políticos. Período de crescimento da participação das “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (OSCIPs) como executoras de serviços do estado, e criam-se as políticas sociais de transferência de renda, através da aprovação do Fundo de Combate à Pobreza, em 2000.

- Retomada do crescimento no período de 2003 até 2011– Aumento da participação da sociedade civil nas decisões, aumento das políticas sociais, e preocupação quanto ao desenvolvimento econômico e social. A participação da sociedade com problemas coletivos nas questões públicas introduz as ciências sociais no domínio da administração pública, com a participação administrativa e política nas questões sociais de interesse coletivo do desenvolvimento nacional. Cria-se neste período os programas de transferência de renda como o Bolsa Família, tendo como responsável o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que integra a proposta da segurança alimentar com o programa Fome Zero, e a assistência social através do Benefício de Prestação Continuada, da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Cria-se o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FUNDEB), fundo que beneficia toda a educação primária e secundária, e há uma unificação e integração do sistema com descentralização e participação nos Conselhos Municipais, principalmente na área da saúde. Cria-se o Ministério das Cidades e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), voltados para o desenvolvimento urbano e moradia popular. A ação assistencialista do governo se justificava pela necessidade em sanar o problema da concentração de renda que assolava o país, sendo possível pela continuidade às políticas econômicas traçadas durante o período FHC. O combate à inflação, a ampliação das exportações e a contenção de despesas foram algumas das metas buscadas pelo governo. No ano de 2005, o governo foi denunciado por realizar a venda de propinas para conseguir a aprovação de determinadas medidas, através de um esquema, que ficou conhecido como “Mensalão”. Mas o Presidente conseguiu vencer uma segunda disputa eleitoral, consagrando uma importante etapa para a experiência democrática no país.

- Fase atual: a Gestão de 2012 a 2016 de gestão da Presidente Dilma Rouseff, pretendendo dar continuidade às políticas sociais de redução da pobreza que se iniciaram no governo Lula. Com o *slogan*, “Brasil, um país de todos”, utilizado no governo anterior e, passa a ser intitulado "País Rico é País sem Miséria", continuando com a implementação de políticas públicas no combate às profundas desigualdades sociais manifestadas na nação brasileira. Assim a intenção destas políticas públicas federais tencionam enfrentar o problema da exclusão pela pobreza através da garantia de renda, o acesso a serviços públicos e a inclusão produtiva. Os indicadores atuais que temos nas mais diversas áreas, podem e são importantes para serem analisados, buscando vislumbrar o cenário da realidade do país, através das respostas às propostas políticas e dos discursos, mas para isso será ainda mais necessária a participação da sociedade, nas análises destas políticas públicas, preocupando-se com novas demandas e recursos disponíveis para tal continuidade.
- Segundo Rua, 1995, as políticas públicas (policies) são *outputs*, resultantes da atividade política (*politics*) e compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Assim torna-se necessário discernir entre política pública que requer ações diversas para serem implementadas e o poder da decisão que dela provém, como a melhor alternativa que seja adequada ao que se propõe aos envolvidos. Deve-se levar em conta ainda, a adequação entre os fins e os meios para sua implementação e envolver atividades políticas. Ainda conforme Rua “embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Além disso, por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são públicas - e não privadas ou apenas coletivas.”(RUA, p.1.1995).

#### **4.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL**

As políticas de desenvolvimento territorial ganham destaque no Brasil nos últimos anos, a partir das transformações político-institucionais recentes, do final da década de 80, coincidindo com a necessidade do Governo Federal em assumir de forma coordenada às ações referente ao ordenamento do território Nacional. Com a retomada do planejamento e de um papel mais ativo do Estado nos rumos do desenvolvimento com a necessidade de políticas com abordagem territorial, conforme a Constituição Federal de 1988, cujo texto estabelece,

em seu Artigo 21, parágrafo IX: “Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

Como políticas territoriais referem-se a diferentes políticas caracterizadas por possuírem estratégias que reconhecem explicitamente o território na definição de sua intervenção, assim algumas foram criadas e propostas em alguns Ministérios, buscando o mesmo objetivo, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) I e II, a Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT) e o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT).

#### **4.3.1 Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I)**

Com a criação do Ministério da Integração, em 1999, após várias reuniões e debates entre o Governo Federal e representantes da sociedade civil brasileira, resultou na elaboração em 2003, de um dos instrumentos de mudança na elaboração e condução de projetos regionais de desenvolvimento, envolvendo os entes federados, as forças sociais relevantes e os setores produtivos. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi criada em 2003 e institucionalizada em 2007 para responder a um dos principais mega-objetivos do Plano Plurianual 2004 – 2007-*Brasil de Todos*, objetivando a redução das desigualdades regionais no país e representando o primeiro esforço de instituir uma política nacional de desenvolvimento regional no País, contrapondo-se a programas anteriores e isolados de desenvolvimento. Conforme Decreto nº 6.047 de 22 de fevereiro de 2007, que institui a PNDR, no seu artigo 1º tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, devendo orientar os programas e ações federais no Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição Federal do Brasil. A redução das desigualdades regionais é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, tendo sido reiterado pelo Governo como um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento do País.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional tem o duplo propósito de reduzir as desigualdades regionais e de ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras, explorando a imensa e fantástica diversidade que se observa nesse país de dimensões continentais. O foco das preocupações incide, portanto, sobre a dinamização das regiões e a melhor distribuição das atividades produtivas no território (site MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012).

A PNDR surgiu com a missão de combater as desigualdades regionais brasileiras e promover a inclusão social e a valorização cultural das populações mais pobres do país e dos territórios menos favorecidos por outras políticas públicas. Sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), com competências para absorver as políticas voltadas à promoção da coesão social e econômica do território brasileiro e pela condução dos programas e projetos de promoção do desenvolvimento regional nas escalas macro, micro e sub-regionais. Não compete apenas ao Ministério da Integração Nacional atuar sobre o problema, mas a todo o conjunto do Governo, garantindo a convergência de estratégias e objetivos nas fases de planejamento e execução das ações e projetos de desenvolvimento regional e local.

Na PNDR, para a execução da fase I, a definição dos territórios, objeto da política, foi feita a partir de um recorte microrregional, com a utilização de uma tipologia construída por meio do cruzamento das variáveis “rendimento domiciliar per capita” e “variação do PIB *per capita*”. Essas variáveis foram divididas por “quartis”, ou em quatro partes iguais. Os primeiros 25% classificados como alto (alta renda ou alto dinamismo), os 25% com piores resultados como baixa, e os 50% intermediários como média. Deste cruzamento resultaram quatro “tipos” de microrregiões: Alta Renda (alta renda independente do dinamismo), Baixa Renda (baixa renda com médio ou baixo dinamismo), Dinâmicas (renda baixa e média com alto dinamismo) e Estagnadas (médias renda e médio e baixo dinamismo).

Porém, a PNDR desde sua criação ainda não conseguiu alcançar um status de política de Estado, nem de construir o consenso político e federativo necessário para promover o salto de qualidade que o enfrentamento da questão regional exige, devido dois fatores principais: primeiro os Estados sempre se mostraram críticos ao conteúdo federativo da PNDR, principalmente quanto à divisão das mesorregiões trabalhadas no âmbito da PNDR, alegando que para tal divisão não foram consultados. Também os municípios inseridos nas mesorregiões não se identificaram com a lógica do seu enquadramento e tipologia territorial. O segundo fator foi financeiro, que com a inviabilização do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), a PNDR teve que contar apenas com os mesmos recursos de instrumentos tradicionais vigentes antes de sua aprovação: os Fundos Constitucionais de Financiamento no Norte, do Nordeste e Centro Oeste, criados pela Constituição Federal de 1988, aos quais são destinados, anualmente, 3% da arrecadação dos impostos sobre a renda (IR) e sobre produtos Industrializados (IPI), aplicados em programas

de financiamento aos setores produtivos daquelas regiões; os Fundos de Desenvolvimento do Norte (FDA) e do Nordeste (FDNE), tendo iniciado efetivamente suas operações em 2006 e, os recursos orçamentários da União que já vinham sendo aplicados em programas mesorregionais do Ministério da Integração(MI).

#### **4.3.1.1 Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II)**

Em 2012 foi realizada a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, que antecedeu com a realização de conferências em todas as 27 unidades da Federação brasileira, assim como nas cinco macrorregiões do País, para a construção participativa de uma nova PNDR, a partir de um amplo debate sobre o futuro que se deseja para o País. Os objetivos da PNDR, fase II, é sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intraregionais valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais e criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades à população vinculada ao local de nascimento e moradia.

Destaca-se que desde a criação da PNDR I em 2003, até a realização da Conferência Nacional de Desenvolvimento regional, em 2012, segundo o Documento de referência da Secretaria do Desenvolvimento do Ministério da Integração, alguns estados criaram seus planejamentos territoriais:

Diversos estados da federação criaram regiões específicas de planejamento, diferentes dos tradicionais recortes do IBGE e as utilizam em seu planejamento. Em alguns casos instituíram também instâncias regionais participativas para a gestão de suas políticas de desenvolvimento, como no caso da territorialização dos estados da Bahia, Piauí e Ceará, Coredes do Rio Grande do Sul, das Regiões de Integração do Pará e tantas outras. Os estados que não dispõem destes mecanismos, deverão ser estimulados a criá-los(SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL/MI, p.37.2012).

Ainda segundo o documento de referência, é necessário que os governos estaduais dêem a importância de um caráter de política de Estado à estas iniciativas, evitando o estabelecimento de novas regionalizações a cada mudança de governo. Nas propostas de políticas públicas no Brasil com abordagem territorial, apesar de terem abordagem comum e possuírem complementaridade, cada uma possui objetos dentro de suas especificidades, mas

pode segundo o Documento de Referência da SDR (Ministério da Integração, 2012.p.30) ser destacado pontos comuns conforme:

1. Território entendido como recorte espacial, que inclui as áreas rurais e urbanas, envolvendo uma teia ou rede de relações sociais, com sentimentos de pertencimento e identidades sócio-culturais historicamente constituídas, mas que é, simultaneamente, um campo de forças e disputa de poder, com oposições, contradições e conflitos. 2. valorização da escala local na implementação de políticas concretas - enquanto espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais -, bem como dos atributos locais no processo de desenvolvimento, explorando as capacidades produtiva e criativa de cada território, ancoradas nas suas aptidões e potencialidades; 3. território como locus da ação coletiva, envolvendo a ideia de participação dos atores locais na definição de agendas territoriais compartilhadas e na implementação das políticas; 4. importância da integração e coordenação das políticas públicas no território (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2012.p.30).

No PPA 2011/2015 criou-se um amplo programa de “Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária”, reunindo o Ministério da Integração com os outros ministérios que possuem programas e ações de apoio ao desenvolvimento territorial, buscando maior articulação e avançar em uma necessária integração das ações em prol do mesmo fim.

#### **4.3.2 Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT)**

Em 2003, a Lei 10.683/03, que estabeleceu as atribuições de cada Ministério, conferiu a responsabilidade sobre o ordenamento territorial ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério da Defesa. Em 2004, o Ministério da Integração Nacional, de acordo com o que determina a Constituição Federal, e em cumprimento às suas atribuições, decidiu elaborar uma proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) como um dos pilares para uma ação coordenada de Estado na ordenação e na promoção do desenvolvimento das regiões brasileiras. Em 2007 tal proposta foi realizada pela Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional com parcerias de outras instituições, intitulada “projeto de Elaboração de subsídios técnicos e documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT).

A realização de seminários em capitais do Brasil tem ocorrido para a discussão da proposta governamental da PNOT desde 2007, quase desconhecida no país, não existindo articulação entre os grupos de trabalho que desenvolvem a PNDR e os da proposta da PNOT

no governo federal, considerado um entrave para a real implementação destas políticas, pois as duas são interdependentes, porém desarticuladas. Ainda, o processo de construção da PNOT encontra-se lento, em descompasso com os principais debates das políticas territoriais contemporâneas precisando ainda ser encaminhado como projeto de lei ao Congresso Nacional.

#### **4.3.3 Programade Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)**

Em 2003 o governo brasileiro, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário, iniciou a implantação de uma política nacional de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios denominado Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) que é implementado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Tem como objetivo “acelerar processos locais e sub-regionais que ampliem as oportunidades de geração de renda de forma descentralizada e sustentável, articulados a redes de apoio e cooperação solidária.”(site do MDA, 2012).

A participação no PRONAT se dá via os territórios rurais homologados pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural e incorporados pela SDT Para apoiar os territórios rurais, são descentralizados recursos via contratos ou convênios com entidades públicas ou da sociedade civil sem fins lucrativos.

A SDT desenvolveu um Sistema de Gestão Estratégica (SGE) um espaço denominado Colegiados em Rede para cadastro das informações dos colegiados, sendo estes responsáveis pela sua alimentação e atualização. Ainda disponibiliza um Sistema de Informações Gerenciais (SIG) e um Sistema de Informações Territoriais (SIT) com a colaboração das células de acompanhamento e informação que são unidades operacionais da SDT que fazem trabalhos de coleta, registro e análise de informações sobre os territórios rurais, além de apoiar a gestão dos colegiados territoriais.

Pode-se resumir que o PRONAT busca articular e integrar as políticas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) à atuação das secretarias de governo estadual e local, as universidades e centros científicos, os serviços públicos, as empresas públicas e as organizações de caráter associativo.

#### **4.4 O PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: OS PLANOS PLURIANUAIS (PPAs) A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

As políticas públicas tem uma relação intrínseca com o planejamento governamental, pois através dos planos governamentais, essas políticas se materializam em programas e projetos que são formulados e viabilizados. Na Constituição Federal do Brasil de 1988, se estabelece um novo sistema de planejamento e orçamento da administração pública, composto de três principais instrumentos do sistema de planejamento e orçamento da administração pública: o Plano Plurianual (PPA) – o qual define as linhas gerais do governo eleito para quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – definindo os programas mais importantes e metas físicas e linhas de elaboração do orçamento do ano seguinte –, e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – que define como e onde os recursos serão aplicados. Os projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA são encaminhados ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, para apreciação (BRASIL, 2008a, art.166, caput e § 6º).De acordo com o Manual de Orçamento Público (MOP, p.19.2011):

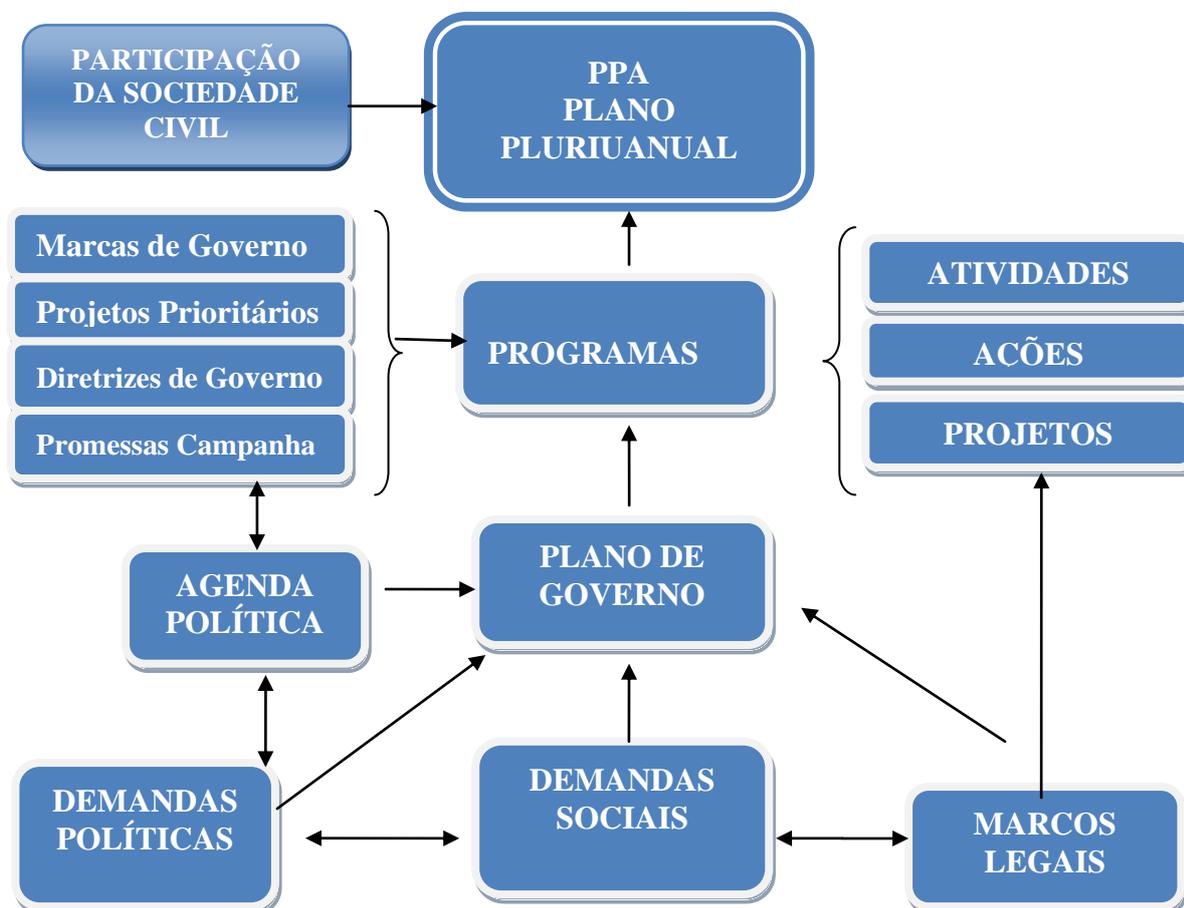
O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, que tem como base a visão de futuro e as orientações estratégicas do Governo. Apresenta o Programa de Trabalho do Governo, reunindo Programas, Ações e Metas da Administração Pública, convergentes com as Diretrizes Estratégicas do Governo e orienta o planejamento de curto prazo, materializado nos orçamentos anuais. As diretrizes são integradas por Programas compostos por ações que serão apropriadas pela correspondente Lei Orçamentária, na forma de Projeto ou Atividade (MOP, 2011, p.19).

Como forma de integração do sistema de planejamento, segundo a Constituição Federal, as funções de controle e avaliação, estabelecidas no art. 74, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

Na busca da eficiência e eficácia das políticas públicas brasileiras, em 1993 é criada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), com ampla visão da assistência social como direito social, através da universalização do acesso e a gratuidade dos serviços. No Brasil, seriam os equivalentes políticos da eficiência, dessa tentativa ainda, os diversos fóruns

decisórios como os Conselhos comunitários voltados para as políticas sociais, assim como o Orçamento Participativo, inclusive nas instâncias municipais e estaduais.

**Figura 23** - Estrutura dos Elementos condicionantes do Plano Plurianual



**Fonte:** Elaboração própria a partir de Dias. p. 142, Políticas Públicas/Plano Plurianual, 2012.

O primeiro PPA, foi elaborado para vigorar no Brasil durante o período de **1991 a 1995**, e tinha como objetivo atender as metas determinadas como exigência da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o atual sistema de planejamento e orçamento, de acordo com o Ministério do Planejamento (MP). Em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º da Carta Magna o Plano Plurianual é um documento que “estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Segundo Garcia (2000a, p.11):

O primeiro PPA foi elaborado apenas em cumprimento à determinação constitucional, não representando um plano orientador da ação governamental. Algumas alterações no plano ainda foram tentadas, mas sem muito sucesso, no sentido de torná-lo mais próximo de um plano orientador das políticas de uma Nação. Deve-se ressaltar que, durante a vigência desse PPA, houve o impeachment do Presidente da República, o que gerou profundas mudanças políticas e sociais no Brasil. No entanto, não foi possível atualizar o PPA, para adaptá-lo às mudanças na realidade social do país, durante a sua vigência, pelo fato de não existir sistema de acompanhamento que pudesse fornecer dados capazes de dimensionar essas mudanças, para que elas fossem traduzidas em planejamento (GARCIA, p. 11. 2000).

Na Constituição de 1988, as metas inseridas no planejamento plurianual das políticas públicas se articulam com a execução dos orçamentos anuais e com os instrumentos de controle fiscal, bem como introduziu mudanças nas regras entre os planos e os recursos orçamentários, por meio de programas formulados com base em problemas originado das demandas da sociedade. De acordo com GIACOMONI (2006):

O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os bjetivos e as metas da Administração Pública Federal, constituindo-se, portanto, no principal instrumento de planejamento de médio prazo para a promoção do desenvolvimento. O PPA foi concebido para ser o elemento central do novo sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO. A tríade PPA/LDO/LOA forma a base de um sistema integrado de planejamento e orçamento. A formulação desse sistema foi vista pelo constituinte como aperfeiçoamento da estrutura orçamentária do País(GIACOMONI, p.5. 2006).

Segundo Giacomoni, 2006, nos anos de 1990 com o avanço no processo de redemocratização e pelas restrições dos recursos orçamentários, ressurgiu o planejamento como instrumento para o desenvolvimento do País, e a importância da gestão por resultados, necessitando de instrumentos adequados para a administração pública.

Conforme Fernandes, 2006, o PPA foi concebido para ser o elemento central do novo sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais, e como instrumento de planejamento de médio prazo para a promoção do desenvolvimento. Conforme Fernandes, 2006:

É a partir de meados dos anos 90, já na Presidência de Fernando Henrique Cardoso(1995-2003), anos marcados por maior integração do País à economia mundial, pelo avanço no processo de redemocratização, pela estabilização de preços e pelas restrições das finanças públicas, que ressurgiu o planejamento como instrumento para o desenvolvimento do país, dando início ao terceiro ciclo do planejamento governamental brasileiro(FERNANDES, p.57. 2006).

O segundo Plano Plurianual, o PPA 1996/1999 foi instituído no Brasil pela Lei nº 9.276, de 09 de maio de 1996, elaborado no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso

(1995-1999) intitulado “Brasil em Ação”, estruturou-se com características estratégicas: novos conceitos no ordenamento econômico e espacial, buscando diminuir os desequilíbrios espaciais, com projetos estruturantes, importantes para as transformações desejadas no ambiente econômico e social. Em 1998, o governo de Fernando Henrique Cardoso elabora o projeto Brasil 2020, com o objetivo de traçar visões sobre o futuro do Brasil.

O PPA1996/1999 estabelece princípios inovadores no planejamento econômico no Brasil. Diferentemente dos planos de governo que o precederam, [...] que envolveram exclusivamente a iniciativa e o controle por parte da União, o PPA 1996-1999 não se restringe ao Governo Federal (BRASIL, 1996).

Durante a vigência deste Plano, ocorreu a primeira experiência da administração pública brasileira em gerenciamento por projetos, criando no Brasil novos conceitos para o planejamento em nível federal. Nesse PPA, as ações inseridas foram organizadas através de projetos, com objetivos e metas definidas para serem alcançados, além de cronograma físico e financeiro e o controle dos prazos. Ainda em 1998 foi promulgado o Decreto nº 2.829/1998, constituído como base legal da reforma do planejamento e orçamento ocorrida em 2000, sendo o PPA 1996/1999 um avanço em relação ao PPA anterior, porém mais abrangente, mas ainda precisando ser melhorado para corresponder a um planejamento para uma administração voltada para resultados, sendo modelo para a inflexão de planejamento que o País vinha, até então, trilhando. Neste plano surgiu o conceito de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento tendo como propósito estudar os problemas no território nacional, levantar as realidades regionais e identificar potencialidades e obstáculos ao crescimento, buscando compreender melhor o Brasil e uma redução dos desequilíbrios regionais e sociais, bem como definir caminhos para o desenvolvimento econômico e social.

Um novo PPA embasado nos propósitos do anterior, foi elaborado no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2003), o PPA do período **2000/2003**, denominado “Avança Brasil” instituído pela Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, agregando o gerenciamento de grandes empreendimentos estratégicos, estabelecendo os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento no país, conforme ofício de encaminhamento encaminhado ao Congresso Nacional:

O Plano Plurianual para o período 2000/2003 e os Orçamentos da União para o ano 2000, ora enviados ao Congresso Nacional, representam etapas do projeto de longo prazo desenhado pelos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. O início da trajetória rumo ao desenvolvimento sustentável requer pesados investimentos na

área social, em infra-estrutura econômica, na conservação do meio ambiente e na difusão da informação e do conhecimento (BRASIL, 1999).

O PPA 2000/2003 estruturou-se em diretrizes estratégicas: consolidação da estabilidade econômica do país através do crescimento sustentado, promoção do desenvolvimento sustentável com oportunidades para a geração de empregos e oportunidades de renda, combate à pobreza e promoção da cidadania e a inclusão social, e consolidação da democracia e a defesa dos direitos humanos.

Durante o primeiro mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2007), é elaborado o PPA 2004/2007 denominado “Plano Brasil de Todos: Participação e Inclusão”, que foi instituído através da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. O Plano foi construído como uma estratégia a longo prazo, com grandes objetivos e ações: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentado e fortalecimento da cidadania e da democracia.

A mudança na estratégia de ação do Plano foi o planejamento participativo efetivado com o envolvimento da sociedade civil organizada, nas discussões sobre as diretrizes e prioridades do PPA, por meio da realização de Fóruns da Participação Social, nos 26 Estados e no Distrito Federal, e das demais esferas de governo, com a criação do Fórum Estadual Tripartite de Desenvolvimento Local.

Em 2008, o Presidente Lula, no seu segundo mandato (2007-2011), lança o PPA 2008/2011 – intitulado “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” instituído através da Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008, reafirmando no documento o compromisso:

[...] por um Brasil no qual o crescimento econômico não esteja dissociado da distribuição de renda e do equilíbrio ambiental; a educação de crianças, jovens e adultos, a promoção da inclusão social e a redução da desigualdade estejam no topo das prioridades nacionais; a existência de infra-estrutura adequada induza os investimentos dos entes subnacionais e do setor privado; o desenvolvimento da cultura, da comunicação e da ciência e tecnologia sejam vistos como instrumentos do desenvolvimento; a democracia seja aperfeiçoada e ampliada permanentemente; o combate ao preconceito e à discriminação não encontre tregua; brasileiros e brasileiras possam ter garantia de segurança e de respeito aos direitos humanos; a inserção soberana no mundo obtenha êxito, com respeito à independência dos povos e à defesa intransigente da paz (BRASIL, 2007, p.11).

O PPA 2008/2011 organizou as ações do Plano de Governo em torno de três eixos prioritários como estratégias de desenvolvimento para o período:

- Na agenda social um conjunto de iniciativas prioritárias, com ênfase nas transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares das políticas de transferência de renda, em particular, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família; no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos; na cultura e na segurança pública. Na Agenda Social as alternativas de emancipação para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família por meio da integração de políticas de acesso à educação, à energia, aos produtos bancários, ao trabalho e à renda, viabilizando a continuidade da redução da pobreza e da desigualdade. (Ministério do Planejamento PPA 2009/2011 p.13 e 14 v.1. 2007).
- No Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica, organizado em quatro eixos de ação:
  1. Educação Básica: objetivo prioritário na melhoria da qualidade da educação básica pública medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), enfrentando os problemas de rendimento, frequência e permanência do aluno na escola, a partir da mobilização social em torno do Programa Compromisso Todos pela Educação.
  2. Alfabetização e Educação Continuada: objetivando reduzir a taxa de analfabetismo e o número absoluto de analfabetos, com foco nos jovens e adultos de 15 anos ou mais, prioritariamente aos Municípios que apresentam taxa de analfabetismo superior a 35%.
  3. Ensino Profissional e Tecnológico: ampliar a rede de ensino profissional e tecnológico do País, de modo que todos os Municípios tenham, minimamente, uma escola oferecendo educação profissional.
  4. Ensino Superior: ampliar e democratizar o acesso ao ensino superior no País por meio da ampliação das vagas nas instituições federais de ensino superior e da oferta de bolsas do Programa Universidade para Todos (PROUNI), articulado ao Financiamento Estudantil

(FIES). Com a ação de apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), as universidades apresentarão planos de expansão da oferta para atender à meta de dobrar o número de alunos nas Instituições Federais de Ensino (IFES) no Brasil. (Ministério do Planejamento/PPA 2009/2011 p.16 e 17 v.1, 2007).

- No Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um conjunto de investimentos públicos em infra-estrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de diversas medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulos ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo, com expansão do investimento público e, em decorrência, do investimento privado. A elevação do nível de investimento pelo setor público na resolução dos gargalos existentes na infra-estrutura logística e energética, aliada à continuidade das políticas inclusivas – essenciais à expansão do mercado interno, é fundamental para a expansão da capacidade produtiva nacional e elevação da produtividade sistêmica da economia. (Ministério do Planejamento/PPA 2009/2011 p.19 v.1, 2007).

**Figura 24 - Modelo de Gestão Brasil PPA 2008/2011**



**Fonte:** Plano Plurianual 2008/2011, Ministério do Planejamento p.42, 2007.

A gestão do ciclo do Governo Federal inclui as etapas de levantamento das demandas da sociedade, elaboração de propostas, implementação e execução, monitoramento, avaliação

e revisão dos programas, tendo por objetivo “viabilizar os compromissos assumidos com a sociedade, por meio de uma ação decididamente voltada para resultados”, buscando impactar a realidade do problema. Nesse Plano, também verificou-se a necessidade de considerar a possibilidade de que eventos imprevistos pudessem interferir na gestão das políticas públicas, passando, dessa forma, a gestão de riscos a ser elemento importante da gestão do PPA, com a utilização da metodologia de Modelo Lógico como instrumento para “avaliar o desenho do Programa e ajustá-lo, no que fosse necessário, durante a execução, para uma melhor gestão por resultados” (BRASIL, 2007, p. 42-43).

A Lei nº 12.593 de 18 de janeiro de 2012, institui o Plano Plurianual da União o PPA 2012/2015, intitulado “Brasil sem Miséria” em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 165 da Constituição Federal. Denominado Plano mais Brasil, foi estruturado de modo a dar coerência às ações do governo, por meio da articulação da dimensão estratégica e tático-operacional. Entende-se por dimensão estratégica a orientação estratégica que tem como base os macrodesafios e a visão de longo prazo do governo federal. Já a dimensão tática define os caminhos para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica.

O novo Plano possui uma estrutura diferenciada, a qual reflete concepção influenciada pelas principais agendas executadas recentemente pelo governo federal, consolidando as duas principais dimensões de ação do governo que são o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) - formado por programas que visam o aperfeiçoamento da infraestrutura e a criação de condições para crescimento econômico sustentável, e o Plano Brasil sem Miséria (PBM), criado em 2011, com o objetivo de erradicar a extrema pobreza em todo o território nacional. (BRASIL, 2011b).

O PPA 2012/2015 representa mudanças em relação ao modelo de planejamento nos planos anteriores com a criação dos programas temáticos, objetivos e iniciativas, em substituição à antiga estrutura baseada em programas e ações. As ações saíram do Plano e passaram a constar apenas da lei orçamentária. O elo entre planejamento e orçamento deixou de ser o programa e a ação e passou a ser a iniciativa. (BRASIL, 2011b).

**Figura 25** - Estrutura do planejamento do PPA 2012/2015 “Brasil sem Miséria”.



**Fonte:** Plano Plurianual 2012/2015 Ministério do Planejamento, 2011.

Segundo a Lei 12.583/2012 no seu artigo 3º o PPA é instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável, estabelecendo como diretrizes a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero e a ampliação da participação social dentre as demais propostas. O fato de ser o PPA uma exigência constitucional impõe esforços para a construção de políticas públicas no cumprimento dos princípios de igualdade, justiça e democracia consagrados na Constituição Federal de 1988.

#### **4.5 OS PLANOS PLURIANUAIS NO ESTADO DA BAHIA: A GESTÃO PARTICIPATIVA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Em 05 de outubro de 1989, é promulgada a nova Constituição do Estado da Bahia, que seguindo a Constituição Federal de 1988, instituiu, no seu artigo 159, a obrigatoriedade do Plano Plurianual, como instrumento de planejamento no âmbito estadual. Desde então, os Planos Plurianuais constituem a realização de um planejamento de governo de médio prazo (quatro anos), ouvindo os setores da sociedade, sob a coordenação da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN).

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual é um documento que “estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada.” O Projeto de Lei do PPA deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano dos respectivos mandatos. Assim, na esfera Federal, o PPA é enviado ao Congresso Nacional; nos estados, às Assembléias Legislativas e nos municípios e às Câmaras de Vereadores, para análise e aprovação.

Em um contexto de grande crise no país todo e de extrema instabilidade financeira, culminando com o *impeachment* do presidente Fernando Collor (1990-1992), a Bahia produziu o seu primeiro Plano Plurianual (PPA) 1992/1995, instituído pela Lei nº 6.349, de 17 de dezembro de 1991, em consonância com as disposições constitucionais, a Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual de 1989, embasado no documento “Bahia: Reconstrução e Integração Dinâmica”. Construído no início da gestão do Governador Antonio Carlos Magalhães, tencionando promover o desenvolvimento do Estado, através da recuperação da economia baiana orientado por dois princípios básicos: a reconstrução e a integração dinâmica.

Ainda buscando dar cumprimento ao dispositivo constitucional, o Plano Plurianual 2000/2003 – denominado “Bahia de Todos os Tempos”, foi instituído pela Lei nº 7.525, de 22 de outubro de 1999, estruturando o Estado da Bahia em Eixos de Desenvolvimento, embasado em estratégias de atuação, de acordo com o modelo de gerenciamento através de programas estaduais.

#### **4.5.1 O Plano Plurianual 2004/2007**

Em 2003, através da Lei nº 8.885, de 17 de novembro, foi aprovado o Plano Plurianual 2004/2007 “Bahia: Desenvolvimento Humano e Competitividade”, que foca as suas ações no desenvolvimento humano - traduzido em qualidade de vida e justiça social - aliado ao incremento da competitividade econômica, de acordo com as estratégias de atuação e desdobrado em linhas de intervenção.

O Plano foi estruturado em cinco capítulos e vinculava-se com as idéias do Plano Estratégico Bahia 2020 “O Futuro a Gente Faz”, como um resultado de estudos técnicos, análise e observação sistematizada da realidade econômica e social da Bahia. Apresentava um diagnóstico da economia mundial, nacional e do estado, dados e estatísticas da área social e na metodologia utilizada quanto a construção do plano, salienta-se às consultas feitas à sociedade e aos aproximadamente 500 representantes que responderam em 30 reuniões realizadas, destacando o caráter participativo do PPA.

O Plano salienta o compromisso com a avaliação, monitoramento e gestão, para acompanhar os programas de governo, com foco nos resultados. Conforme o texto do PPA, a sistemática de avaliação e monitoramento contemplará “uma série de procedimentos voltados para manter canais permanentes de intercâmbio de informações e dados entre os diversos setores do governo, de modo a formar uma rede de suporte às atividades de acompanhamento”. Segundo o Plano plurianual 2004/2007:

O Plano Plurianual 2004/2007 incorporou um avanço histórico no seu processo de elaboração: a criação de um canal de comunicação com a sociedade, contemplando seus anseios e expectativas quanto à ação governamental no próximo quadriênio. Numa iniciativa inédita no Estado, um elenco qualificado de atores sociais, representando conselhos, associações, lideranças empresariais, organizações não-governamentais e sindicatos foram convidados a participar ativamente na discussão das ações governamentais que impactarão a sociedade baiana, objetivando adequá-las melhor às demandas sociais, fortalecendo a interação entre Governo e sociedade (BAHIA, 2003, p.17).

Salienta-se neste PPA, a adoção do conceito de Eixos de Desenvolvimento no Estado da Bahia, utilizados como estratégia espacial de alocação de investimentos, definida a partir de vias estruturais de circulação que buscam articular os fluxos mais importantes da economia local, regional, nacional e internacional, refletindo os espaços de atividades competitivas e dinâmicas da economia baiana, divididos entre as áreas do litoral e dos extremos do território, no Oeste e no Norte da Bahia. O Plano Plurianual 2004/2007 ressalta que:

Essa estratégia deve estar agregada a uma política de estímulo às atividades socioeconômicas nas áreas excluídas do processo de desenvolvimento, na tentativa de articular esses territórios aos caminhos do fluxo de capitais. Assim, os eixos contemplam a perspectiva de irradiação territorial, contribuindo para diminuir as desigualdades regionais e sociais. Nesse sentido, os eixos constituem espaços potenciais de desenvolvimento, acompanhando a dinâmica das relações territoriais, não devendo ser confundidos com uma regionalização estática baseada na homogeneidade de fluxos internos. Seus limites são aproximações de territórios que realçam a articulação econômica sob a forma de redes, identificando as rotas e os pontos de articulação dos fluxos socioeconômicos (BAHIA, 2003, p. 20 e 21).

O conceito de Eixos de Desenvolvimento origina-se de um estudo patrocinado pelo Governo Federal e que envolveu todo o território nacional, através do Ministério da Integração. De acordo com Fonseca (2000):

[...] para compreender os problemas regionais, o estudo dividiu o país em grandes Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Num trabalho que durou quase dois anos e envolveu cerca de 200 técnicos, foi possível detectar os principais gargalos e entraves ao desenvolvimento sustentável das regiões, assim como as vocações e potencialidades de crescimento de cada uma delas (FONSECA, 2000, p. 157).

O Governo Federal tinha como objetivo substituir as macrorregiões Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste por novos eixos. A partir dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento apontava para uma nova geografia do país, que serviria para a alocação dos investimentos produtivos dos setores público e privado (BRASIL, *apud* CARVALHO, 2003).

Ao adotar estratégia semelhante, o Governo da Bahia considerou o desenho dos Eixos de Desenvolvimento, os espaços de atividades competitivas e dinâmicas da economia baiana, associados aos espaços de atividades de subsistência, ou seja, de baixa densidade econômica. Os eixos também foram idealizados de forma a expressar os caminhos mais importantes entre os fluxos do Sudeste e Nordeste do Brasil, cortando os extremos do território estadual: o primeiro, através do sistema rodoviário, utilizando o litoral, e o segundo, pelo futuro sistema hidroviário, através do rio São Francisco (PORTO, 2002). Conforme o Plano Plurianual 2004/2007:

a definição dos Eixos de Desenvolvimento procura expressar, também, os caminhos mais importantes entre os fluxos das regiões Sudeste e Nordeste do Brasil, que passam pelos extremos do território baiano – o primeiro, através do sistema rodoviário, utilizando o litoral e, o segundo, pelo futuro sistema hidroviário, através do rio São Francisco. Eles constituem, portanto, a espacialidade do desenvolvimento que a Bahia pretende viabilizar, com base na realidade do Estado e da sua posição no território nacional (BAHIA, 2003, p.22).

De acordo com Santos (2006), em virtude dessas, e principalmente de ações mais recentes, observa-se no Nordeste - em particular na Bahia - uma configuração territorial com dois tipos de lugares: um, em menor número e concentrado em alguns pontos, goza de intenso dinamismo econômico, resultante do processo de modernização capitalista do país e do mundo e subsidiado, principalmente, por investimentos estatais; outro, a maior parte do território, basicamente, a porção semi-árida que enfrenta dificuldades de todos os níveis e recebe tratamento diferenciado na execução das políticas públicas em geral. Quase dois terços do território do Estado localiza-se no semi-árido, uma área de grande pobreza, com

dificuldades de inserção na economia estadual, o que configura ” [...] a coexistência de duas Bahias: de um lado, uma Bahia moderna, industrializada, com uma economia dinâmica, pólo nacional de turismo e grande produtora de grãos; de outro, a Bahia com baixa produtividade e cuja população convive com sérias dificuldades para sobreviver.“(BAHIA, 2003, p. 15-16).

Distribuídos em 13 territórios, os Eixos de Desenvolvimento da Bahia foram agrupados:

**Figura 26** -Eixos de Desenvolvimento da Bahia



**Fonte:** PPA 2004/2007 Bahia, p.22, 2003.

O desenho dos Eixos de Desenvolvimento, que representavam uma projeção de futuro, reflete os espaços de atividades competitivas e dinâmicas da economia baiana, divididos entre as áreas do litoral e os extremos do território, no Oeste e no Norte da Bahia, além dos espaços caracterizados por atividades de baixa densidade econômica, localizados na área central do estado (BAHIA, 2003, p.22).

#### 4.5.2 O Plano Plurianual 2008/2011

Plano Plurianual 2008/2011 intitulado “Bahia: Construindo a Terra de Todos Nós”, foi aprovado e instituído através da Lei nº 10.705, de 14 de novembro de 2007, e foi organizado a partir dos eixos de desenvolvimento, diretrizes estratégicas e programas, assumindo o compromisso de buscar o desenvolvimento social com equidade e promoção do crescimento econômico. Este plano trazia nas suas proposições iniciais a perspectiva de busca de um melhor equilíbrio regional e menores desigualdades sociais e econômicas. A idéia central da nova política seguia em linhas gerais, as tendências adotadas no contexto nacional, buscando indicar a formação de uma governança solidária onde a sociedade civil teria participação, principalmente nos recém criados fóruns territoriais do Estado.

Tal plano teve como base o modelo de desenvolvimento esculpido no documento “Resgatando o Planejamento Estratégico no Estado da Bahia 2008/2028 - Um futuro para Todos Nós”, elaborado no início da gestão, com a finalidade de “apresentar a estratégia do Governo da Bahia sob uma visão sistêmica de Planejamento Estratégico, alinhada a sua gestão de longo prazo, capaz de subsidiar as políticas públicas e a administração do Estado nos próximos anos.” (BAHIA, 2008, p.9)

No Plano Plurianual 2008/2011 que foi estruturado em seis capítulos, destaca-se pontos como o reordenamento do processo de planejamento do Estado, da estratégia de desenvolvimento econômico sustentável da Bahia, indicando que ao lado das políticas de crescimento econômico, com foco na geração de emprego e distribuição da renda, a implementação de políticas sociais que promovam maior equidade no acesso aos serviços públicos e bens de uso coletivo, promovendo a melhoria da qualidade de vida da população e diminuir as desigualdades sociais.

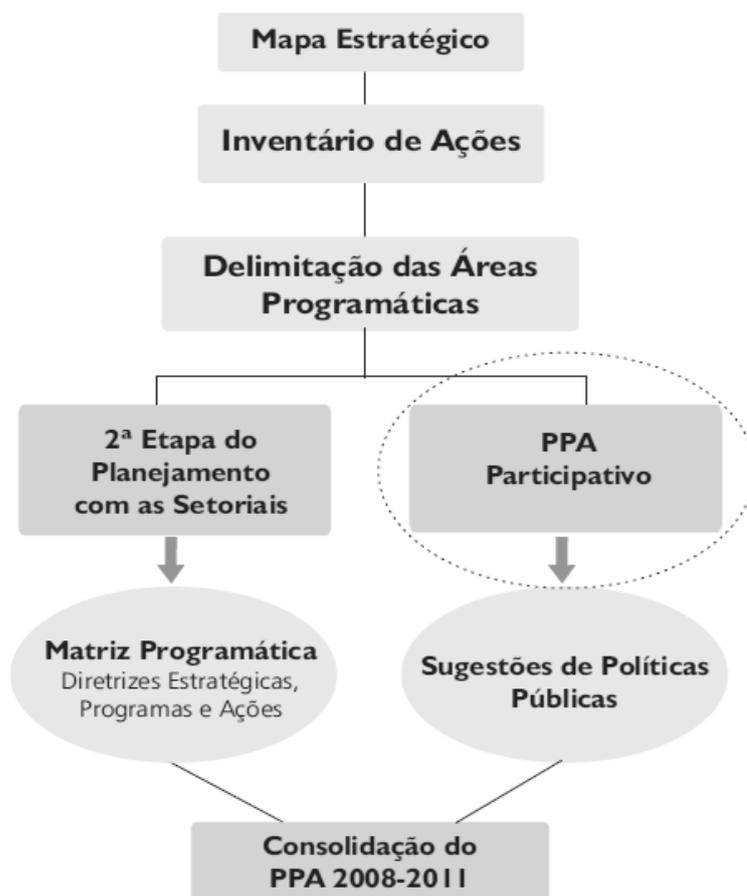
No processo de reordenamento o PPA 2008/2011 promoveu a organização espacialmente do Estado em Territórios de Identidade, conceito que surgiu a partir dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar e à reforma agrária, sendo posteriormente adotado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) para a formulação do seu planejamento. Couto Filho (2007) ressalta que “essa proposta estava assentada numa visão de que os territórios deveriam ser definidos e concebidos a partir da composição de identidades

regionais e que as políticas públicas deveriam integrar os atores sociais, agentes e mercado buscando o fortalecimento das comunidades rurais e o desenvolvimento rural sustentável.”

O PPA 2008/2011 foi elaborado a partir da elaboração do Mapa Estratégico da Bahia, onde um conjunto de proposições foi apresentado às secretarias através de um inventário, que foi o instrumento de trabalho para construção dos Programas com as Secretarias, bem como para a discussão com a sociedade.

Ainda que expostos a um conjunto de problemas os conselhos setoriais representam um importante instrumento de democratização das relações entre Estado e sociedade, tanto no âmbito decisório acerca da construção e implementação de políticas públicas, quanto no âmbito do acompanhamento da execução e da prestação de contas. Presentes nas três esferas do Executivo aliam o esforço político pela maior participação social com a necessidade administrativa de se promover descentralização de recursos e desconcentração decisória (POMPONET, p.2.2012).

**Figura 27** – Mapa Estratégico do PPA Participativo 2008/2011, Bahia



**Fonte:** Caderno do PPA Participativo, 2008-2011 (Bahia, p.7, 2011).

Segundo Pomponet (2012), “mesmo com dificuldades, experiências de maior participação social vêm sendo implementadas na Bahia nos últimos anos. É o caso do Plano Plurianual Participativo (PPA-P), realizado em 2007 e que legou como instrumento de controle social o Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual 2008/2011 (CAPPa)”. A realização de plenárias para a construção do Plano Plurianual 2008/2011 e a constituição do Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPPa) significaram avanços em relação à forma de elaborar políticas públicas na Bahia. Nos três primeiros planos plurianuais, além de não haver consulta à sociedade para a elaboração das políticas públicas constantes nos planos, não foi concebida também nenhuma forma de promover o controle social ou a discussão acerca das ações implementadas (Bahia 1992; Bahia, 1995; Bahia, 1999). Somente no PPA 2004/2007 houve um ensaio inicial para estabelecer o diálogo com a sociedade.

O Decreto nº 11.123 de 30.06.2008 instituiu o Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual (CAPPa) no PPA 2008/2011 – para subsidiar e aconselhar o governo do estado na execução do PPA e propor ajustes necessários. O CAPPa se compõe de representantes governamentais: Secretário de Planejamento e Secretário de Relações Institucionais e os representantes da sociedade civil, que devem reunir-se nos Territórios para acompanhar as ações em cada um deles e reproduzir no Território de Identidade as diretrizes estabelecidas pelo Conselho.

Outra forma de participação social que se fortaleceu foi a constituição de conselhos setoriais em áreas como saúde, educação, meio ambiente e desenvolvimento rural, entre outras, com participação social e, quase sempre, composição paritária entre Estado e sociedade. Esses conselhos foram incorporados à legislação posterior à Constituição de 1988 e hoje estão presentes em praticamente todos os mais de cinco mil municípios brasileiros (IBGE, 2010).

A elaboração do Plano Plurianual 2008/2011 se deu através de plenárias realizadas no Estado, viabilizadas em reuniões prévias, seminários e debates em vários municípios, contando com a participação de representantes dos segmentos sociais, credenciados nas plenárias do PPA Participativo. Acerca dos Conselhos Pomponet, 2012 afirma que:

O êxito e a maturação dos conselhos, no entanto, não pode ser analisada dissociada do contexto em que atuam. No caso baiano, os conselhos sujeitam-se à ingerências políticas locais, esbarram na escassa cultura participativa da sociedade e enfrentam o desafio de contornar as limitações técnicas dos próprios integrantes. O maior desafio, porém, ainda coloca-se no âmbito da tradição política autoritária, pouco afeita ao diálogo, adepta das decisões políticas verticalizadas e autocráticas à medida que busca circunscrever o âmbito decisório a esferas políticas reduzidas (POMPONET, p.12.2012).

Como resultado da escuta à sociedade, foram debatidas e apresentadas demandas prioritárias pelos Agrupamentos Temáticos das Políticas Públicas de responsabilidade estadual nas plenárias territoriais do PPA Participativo - parte integrante de Plano Plurianual 2008 – 2011, identificando como prioridades temas ligados à educação, saúde e geração de emprego e distribuição de renda. Por fim, o PPA Participativo 2008/2011 ressalta que:

O processo de desenvolvimento deve perseguir a redução das desigualdades regionais, através do estímulo ao desenvolvimento local e da priorização das áreas e regiões mais deprimidas e carentes na distribuição dos investimentos públicos, e também assegurar a preservação e recuperação dos recursos ambientais, de modo que o atendimento as necessidade da presente geração não comprometa o bem-estar das gerações futuras (BAHIA, 2008, p. 47).

#### **4.5.3 O Plano Plurianual 2012/2015**

Para a elaboração do Plano Plurianual do quadriênio 2012/2015, instituído através da Lei nº 12.504 de 29 de dezembro de 2011, foi precedido da realização de um plano estratégico denominado PPA Participativo (PPA-P), que foi instituído pelo Decreto 12.578, de 08 de fevereiro de 2011. Repetindo a metodologia utilizada para a elaboração do PPA 2008/2011, o Governo do Estado promoveu o Plano Plurianual Participativo (PPA-P), uma escuta social com o objetivo de coletar subsídios para a construção do PPA 2012/2015.

O PPA-P subsidiando a elaboração do Plano Plurianual é coordenado pelas Secretarias estaduais, Secretaria do Planejamento (SEPLAN), Relações Institucionais (SERIN) e Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR). O processo, entretanto, sofreu inovações para seu aprimoramento, tendo sido criado 27 Grupos de Trabalho Territoriais (GTT), um grupo para cada um dos 27 territórios de Identidade, compostos por 9 membros, sendo 5 representantes da sociedade civil e 4 membros por integrantes de instituições governamentais com atuação nos territórios. A realização das plenárias do PPA Participativo ocorrem nos 27 Territórios de Identidades - espaços para a discussão das políticas públicas, com a presença dos diversos segmentos da sociedade.

A participação da sociedade civil no PPA anterior, era apenas para a etapa de consulta, indicação de prioridades temáticas e eleição dos membros do Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPP). Em 2011, essa participação se ampliou com o envolvimento em todas as etapas de construção do plano, da constituição do GTT, da discussão e aprimoramento da

matriz temática do PPA-P, da sensibilização e formação de multiplicadores para atuação nos territórios, da realização das plenárias prévias e a mobilização para a participação nas plenárias territoriais. Os diálogos territoriais, promovidos pelo CAPPa e pela Coordenação Estadual dos Territórios (CET), bem como com a sociedade, debatem e escolhem as prioridades territoriais, buscando construir propostas com base nas diretrizes do Estado e nas diretrizes dos Territórios, considerando-se os planos de desenvolvimento de longo prazo do estado e o Território de Identidade como espaço de representação para a contribuição social. Como resultado a elaboração de um documento com todas as propostas e ações sugeridas para cada região, ouvindo cada cidadão nas plenárias ou ainda através de um sítio específico para tal finalidade ([www.pparticipativo.ba.gov.br](http://www.pparticipativo.ba.gov.br)).

Nesse último PPA, confirma-se a vinculação do PPA-P com o projeto dos Territórios de Identidade e a forma como os mecanismos são compartilhados, onde constata-se que as discussões e ações do PPA-P, a cada quatro anos, só se tornam possíveis em virtude da estrutura que vai sendo organizada no desenvolvimento da metodologia dos Territórios de Identidade. Porém, a simples mudança de uma forma de regionalização para outra ou a criação de conselhos de acompanhamentos não é suficiente para a realização de um planejamento regional que gere um desenvolvimento mais integrado e menos desequilibrado, por isso deve-se acompanhar atentamente o desdobramento das políticas regionais ora implementadas pelo governo estadual.

Este Plano Plurianual tendo sido estruturado pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), envolvendo a participação de todos os órgãos da Administração Pública Estadual e incorporando sugestões de diversos segmentos da sociedade. O PPA 2012/2015 tem como princípios norteadores a inclusão social; participação social; sustentabilidade ambiental; afirmação dos direitos do cidadão; desenvolvimento com equidade; gasto transparente e democrático e a excelência na gestão.

#### **4.6 CONCLUSÕES SOBRE O PLANEJAMENTO NO ESTADO DA BAHIA ATRAVÉS DOS PLANOS PLURIANUAIS: ESFORÇOS FEDERAIS E ESTADUAIS**

Conforme abordado neste capítulo, a preocupação do Estado com o planejamento e o desenvolvimento retorna para as agendas políticas a partir de 1990, impulsionadas pela Constituição Federal de 1988, com uma gestão de Governo de caráter desenvolvimentista,

buscando contrariar a regressão econômica e diminuir os índices de pobreza, através de diversos programas de ordem Federal e Estadual. Os primeiros Planos Plurianuais - PPAs, federais e mesmo estaduais, propostos e desenvolvidos apresentavam diretrizes, objetivos e metas, mas não mostravam ações de como essas intervenções poderiam alterar a realidade e promover o desenvolvimento, nas mais diversas regiões do País.

Na esfera federal o PPA 2004/2007, primeiro da gestão do presidente Lula, estabeleceu uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento com “visão de futuro”, a longo prazo, com grandes objetivos e ações que possibilitou a inclusão social, a desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; elevação da produtividade, fortalecimento do mercado interno, redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentado e, o fortalecimento da cidadania e da democracia.

O esforço do país, na definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), passando pela busca da territorialização do PPA através de políticas setoriais, com abordagem territorial - como a de promoção da agricultura familiar e desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, a cargo do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), especialmente as ações vinculadas ao Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT); a de Zoneamento Sócio Econômico Ambiental e promoção do desenvolvimento rural sustentável, a cargo da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente (MMA). No Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), políticas de apoio ao desenvolvimento produtivo local com sua atuação de apoio aos Arranjos Produtivos Locais –APLs (aglomerado significativo de empreendimentos em determinado território e indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante); no Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), por meio de sua promoção da economia solidária; e do Ministério do Turismo com vários projetos de turismo e desenvolvimento territorial.

Na esfera estadual, o Governo do estado da Bahia, como agente normativo e regulador das atividades realizadas em seu território, institucionaliza um importante instrumento através da SEPLAN, uma mudança na estratégia de ação a partir do PPA 2007/2011 com seu PPA-Municipal.

O Plano Plurianual (PPA) se constitui numa importante peça do sistema de planejamento governamental – definido pela Carta Magna, estabelecendo de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e as metas do Planejamento na Bahia, passando a experimentar um novo ambiente político com a participação e o diálogo construídos em bases democráticas para a implementação de políticas públicas, resultantes da escuta social em diversos espaços, como as Conferências e o PPA participativo.

Assim, políticas públicas são implementadas através do planejamento participativo efetivado com o envolvimento da sociedade civil organizada, das discussões sobre as diretrizes e prioridades dos PPAs, por meio da realização de diálogos Territoriais em todos os seus territórios, seguindo os princípios instituídos pelo PPA Participativo e, apresentando aos cidadãos a plataforma de ação do Governo, a partir daquilo que já foi executado, ouvindo-se as demandas da população para as ações futuras do que poderá ser realizado.

Ressalta-se através da análise da gestão, atualmente implantada, a intenção do Estado em ampliar democraticamente as suas ações de planejamento, também ampliando o número de atores envolvidos, onde os gestores municipais também devam ter foco no planejamento do todo, utilizando o PPA como instrumento para as decisões a serem tomadas. Formular e implementar ações de políticas públicas em um ambiente de recursos escassos, buscando garantir o desenvolvimento com a melhoria dos indicadores econômicos e sociais, através da ampliação de recursos financeiros e a boa utilização dos mesmos, torna-se um desafio para qualquer gestor público. Desta forma o Governo da Bahia - através do PPA 2012/2015, quer estar transformando uma estrutura socioeconômica historicamente desigual consolidando um conjunto integrado de projetos e ações, na direção da construção de um Estado com oportunidades para todos, via afirmação dos direitos e garantias cidadãs.

Porém, ressalta-se também que não fica comprovado de que somente estes esforços na busca de uma participação mais democrática e com os resultados de indicadores demográficos, econômicos e sociais, resultam em um diagnóstico de desenvolvimento e diminuição da pobreza. Segundo Milani, 2006, deve-se avaliar ainda múltiplos conteúdos conferidos à prática da participação cidadã levando-se em conta as situações tensas existentes entre forças sociais e aparelhos do Estado no plano local.

Ou seja, não há como separar a participação dos cidadãos na gestão local de um processo mais amplo de reforma política do Estado, nem do contexto social, cultural e econômico em que se desenvolvem tais experiências. É evidente que daí decorrem alguns desafios políticos importantes que se colocam atualmente aos governos locais na Bahia: a produção de marcos propícios para o intercâmbio e a geração de acordos e consensos entre atores do espaço local; a promoção de redes de política pública local por meio de instrumentos de mobilização da cidadania; a criação de regras e arranjos institucionais com base na previsibilidade e na confiança (elementos pouco presentes na cultura local); e a articulação, com sentido de oportunidade e responsabilidade política, de interesses particulares em prol do interesse comum (MILANI, p. 208-209, 2006).

Nesse sentido, enfatiza-se que, embora constando no planejamento das ações do Governo do Estado da Bahia, princípio adotado em Planos Plurianuais federais e estaduais anteriores, com a criação de instâncias de participação da sociedade, sendo materializadas as demandas/problemas sociais em programas de políticas públicas, visando integrar competitivamente algumas de suas regiões, principalmente nos aspectos socioeconômicos, o Plano se constitui em um instrumento de desequilíbrio regional, onde as diferenças territoriais, em muitas situações, vem se acentuando, com estímulos para as regiões mais dinâmicas economicamente e o conseqüente abandono às regiões menos favorecidas. Francese (2006) salienta sobre as diversidades e dificuldades dos municípios:

Entretanto, deve-se registrar que o Brasil tem hoje mais de 5.500 (cinco mil e quinhentos) municípios, com realidades distintas e governados por diferentes partidos. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que alguns governos locais avançam na garantia de direitos e na democratização dos espaços públicos, outros ainda se mantêm sob o poder de oligarquias locais, privando sua população da maioria de seus direitos e demonstrando que descentralização e democratização não caminham necessariamente juntas. Há ainda municípios – por exemplo, alguns localizados na região do semi-árido brasileiro – cuja realidade é tão pobre, que o próprio governo local, ainda que não comprometido com as elites locais e interesses dos latifundiários, não tem estrutura e nem recursos para formular e implementar políticas de bem-estar social. Esse quadro de desequilíbrio entre regiões ricas e pobres dentro de um mesmo país nos mostra que o governo central ainda tem um papel a cumprir à frente das políticas sociais no Brasil. Esse papel tem sofrido modificações nesses dezesseis anos de promulgação da Constituição Federal de 1988, com movimentos de descentralização e centralização em diferentes ocasiões (FRANZESE, p.28, 2006).

Embora com as diversas políticas e projetos sob a responsabilidade do planejamento do Estado, na busca para a diminuição dos baixos índices e da realidade de cada local, algumas levando ao agravamento dos desequilíbrios regionais do Estado, comprovadas pelo próprio Estado, como a situação da maioria dos municípios inseridos na região semi-árida do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC), que permanece inalterada, embora com inúmeras propostas paliativas, incorrendo em uma economia menos dinâmica e com menores recursos municipais de arrecadação.

Diante de pressões dos setores produtivos, os limitados investimentos governamentais tendem a ser priorizados em lugares e regiões já desenvolvidas, naturalmente mais atrativos do ponto de vista da rentabilidade dos investimentos, o que acaba criando o que poderíamos denominar de ciclo virtuoso da prosperidade econômica localizada. Por outro lado, as áreas social e economicamente deprimidas, com pouca atratividade para investimentos econômicos, não conseguem, somente pelos mecanismos de mercado, superar o ciclo vicioso da pobreza em que se encontram, o que acentua as disparidades regionais. A ação do Estado brasileiro, longe de agir corrigindo estas distorções e buscando o equilíbrio no desenvolvimento territorial, não tem conseguido ser eficiente neste sentido(MI, p.33,2006).

Os Territórios de Identidade podem ser entendidos como estratégia para o fortalecimento do Estado, mas dentre os diversos desafios a serem superados está a crescente exclusão social e suas demandas, que exigem grandes investimentos, bem como o poder e a autonomia das corporações e grupos privados interessados na competitividade em grandes pólos, o que não é atrativo em pequenas regiões.

Recentemente o Governo do estado da Bahia, através da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e da Secretaria de Relações Institucionais (SERIN), envolvendo 300 municípios e quase 500 agentes públicos municipais, em diversos territórios baianos, foram mobilizados para a realização do Curso do Plano Plurianual Municipal (PPAM) embasados na metodologia da Constituição Federal e do Estado, objetivando um maior envolvimento dos atores envolvidos no processo de construção e articulação de propostas e projetos.

Tal decisão reforça a continuidade da metodologia adotada em Planos Plurianuais anteriores, com a participação da sociedade no processo de elaboração do planejamento territorial e formulação de políticas públicas, inclusive municipais e territoriais. Mais ainda, embasados neste princípio de diálogo com a sociedade civil organizada, externando as dificuldades e restrições de recursos financeiros que se deparam atualmente as instâncias municipais e estaduais, o Estado disponibiliza-se a capacitar e possibilitar gestores destes territórios e municípios, para um alinhamento junto aos governos federal e estadual, na captação de recursos através de convênios e contratos.

Diante da realidade específica e diversa de nossos vários municípios, esse alinhamento torna-se fundamental para a ampliação da receita municipal, assim como este mesmo processo amplia a qualidade do planejamento e da gestão municipal. Ainda, cada gestor deverá ter um diagnóstico dos problemas elencados e conhecimento dos indicadores de ordem econômica, social e ambiental, do espaço de sua gestão e estar capacitado para buscar atender a estas

demandas, através de recursos de outros financiadores, inclusive externos, bem como ter conhecimento das possibilidades destes financiamentos através de instituições financiadoras do desenvolvimento, denominados de agentes e atores sociais, a ser analisado no VI capítulo.



## **5 CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA (TRVC) - BA**

O capítulo IV abordou a divisão adotada pelo Governo do Estado da Bahia em Territórios de Identidade<sup>4</sup>, proposta da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, inserindo todos os municípios baianos, inicialmente em 26 Territórios de Identidade, sendo 27 atualmente, e constituindo-os em unidades de planejamento para as políticas públicas do Estado. Destacou-se o processo de territorialização da Bahia, buscando-se apresentar as diferentes conceituações de diversos autores, bem como suas concepções acerca do “território”, e que conforme os Planos Plurianuais do Estado da Bahia desde 2004, leva-se em consideração também a importância da ação humana, como fator determinante para a divisão e a formação de territórios. Nesta concepção, na relação existente entre os indivíduos e o território, este último caracteriza-se como um ambiente de transformações da vida, onde a ação de constituição do mesmo pode ser feita de forma exógena - a partir de agentes externos - ou endógena, feita a partir de agentes locais.

Nas discussões realizadas pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) em parceria com a SEI em 2007, elencadas em Relatório intitulado Rodadas de Discussão de Temas Estratégicos, objetivando contribuições ao PPA 2008/2011, em entrevista dada pelo então Secretário Ronald Lobato, o mesmo foi questionado sobre como surgiu a divisão dos Territórios de Identidade e porque o Governo do estado da Bahia optou por esta divisão.

Em resposta o Secretário afirmou que o Governo optou por dividir a Bahia em Territórios de Identidades, que é uma tecnologia, em princípio desenvolvida pelo IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura), instituição vinculada à Organização dos Estados Americanos (OEA), e adotada também pelo Movimento da

---

<sup>4</sup> O Programa Territórios de Identidade foi instituído pelo Decreto 12.354, de 25.08.2010, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social dos Municípios do Estado da Bahia.

Agricultura Familiar e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Os órgãos vinham trabalhando nessa direção, sem a participação do Governo da Bahia, no desenvolvimento dos territórios de identidade. O conceito que norteia a divisão é o da geografia humana, que tem a ver com o sentimento que as pessoas têm, de pertencimento a um determinado território. A partir então, desta metodologia, foi feita a divisão dos territórios no estado da Bahia.

Assim, considerando-se que a divisão do Estado da Bahia em territórios foi uma decisão de gestão de forma participativa, sendo, porém, que os municípios foram inseridos nos territórios sem um critério bem definido, certas localidades distantes das suas sedes passaram a receber serviços de outros municípios - em função de melhores acessos - constituindo-se uma contradição entre os limites formais e o sentimento de pertencimento dessas localidades para com as municipalidades prestadoras dos serviços.

Tal situação exigiu um trabalho de redefinição da inserção e novas delimitações dos municípios nos 27 territórios baianos. A redefinição atual dos marcos divisórios, vem sendo realizado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), tomando-se como referência os limites administrativos e atribuindo-se às áreas aos municípios que de fato as administram, além de considerar fatores culturais e históricos, que não foram respeitados anteriormente.

São assim denominados os 27 Territórios de Identidade do Estado da Bahia: Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Litoral Sul, Baixo Sul, Extremo Sul, Médio Sudoeste da Bahia, Vale do Jiquiriçá, Sertão do São Francisco, Bacia do Rio Grande, Bacia do Paramirim, Sertão Produtivo, Piemonte do Paraguassú, Bacia do Jacuípe, Piemonte da Diamantina, Semi-árido Nordeste II, Litoral Norte e Agreste Baiano, Portal do Sertão, **Vitória da Conquista**, Recôncavo, Médio Rio de Contas, Bacia do Rio Corrente, Itaparica, Piemonte Norte do Itapicuru, Região Metropolitana de Salvador e Costa do Descobrimento.

**Tabela 25** - Aspectos Sóciodemográficos dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia – 2010

	<b>Territórios de Identidade</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Habitantes</b>	<b>Densidade demográfica (hab/km<sup>2</sup>)</b>
	<b>Bahia</b>	<b>564.830,60</b>	<b>14.016.906</b>	<b>24,82</b>
01	Irecê	26.638,40	397.561	15,12
02	Velho Chico	45.986,50	367.763	8,05
03	Chapada Diamantina	30.717,50	359.678	11,72
04	Sisal	20.398,80	579.165	28,55
05	Litoral Sul	15.112,00	780.364	52,63
06	Baixo Sul	7.247,90	331.525	46,43
07	Extremo Sul	30.667,50	416.859	24,79
08	Médio Sudoeste da Bahia	11.763,00	244.671	21,01
09	Vale do Jiquiriçá	12.234,30	312.141	25,64
10	Sertão de São Francisco	61.616,50	486.673	8,02
11	Bacia do Rio Grande	75.841,10	389.197	5,25
12	Bacia do Paramirim	10.155,50	162.207	16,07
13	Sertão Produtivo	23.550,90	439.455	18,88
14	Piemonte do Paraguassu	19.359,80	289.814	15,09
15	Bacia do Jacuípe	10.718,00	233.682	22,14
16	Piemonte da Diamantina	10.093,20	197.811	20,13
17	Semi-árido Nordeste II	15.976,80	405.794	25,53
18	Litoral Norte e Agreste Baiano	14.516,90	615.607	43,28
19	Portal do sertão	5.811,60	856.252	150,18
<b>20</b>	<b>Vitória da Conquista</b>	<b>27.275,60</b>	<b>679.110</b>	<b>25,49</b>
21	Recôncavo	5.250,51	566.993	110,45
22	Médio Rio de Contas	10.034,11	365.959	37,01
23	Bacia do Rio Corrente	44.778,40	199.340	4,48
24	Itaparica	12.343,40	165.866	13,54
25	Piemonte Norte do Itapicuru	14.123,00	260.744	18,54
26	Região Metropolitana de Salvador	2.779,20	3.206.924	1.237,35
27	Costa do Descobrimento	12.133,90	343.347	28,29

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do IBGE/Resultados preliminares do Censo Demográfico, 2010.

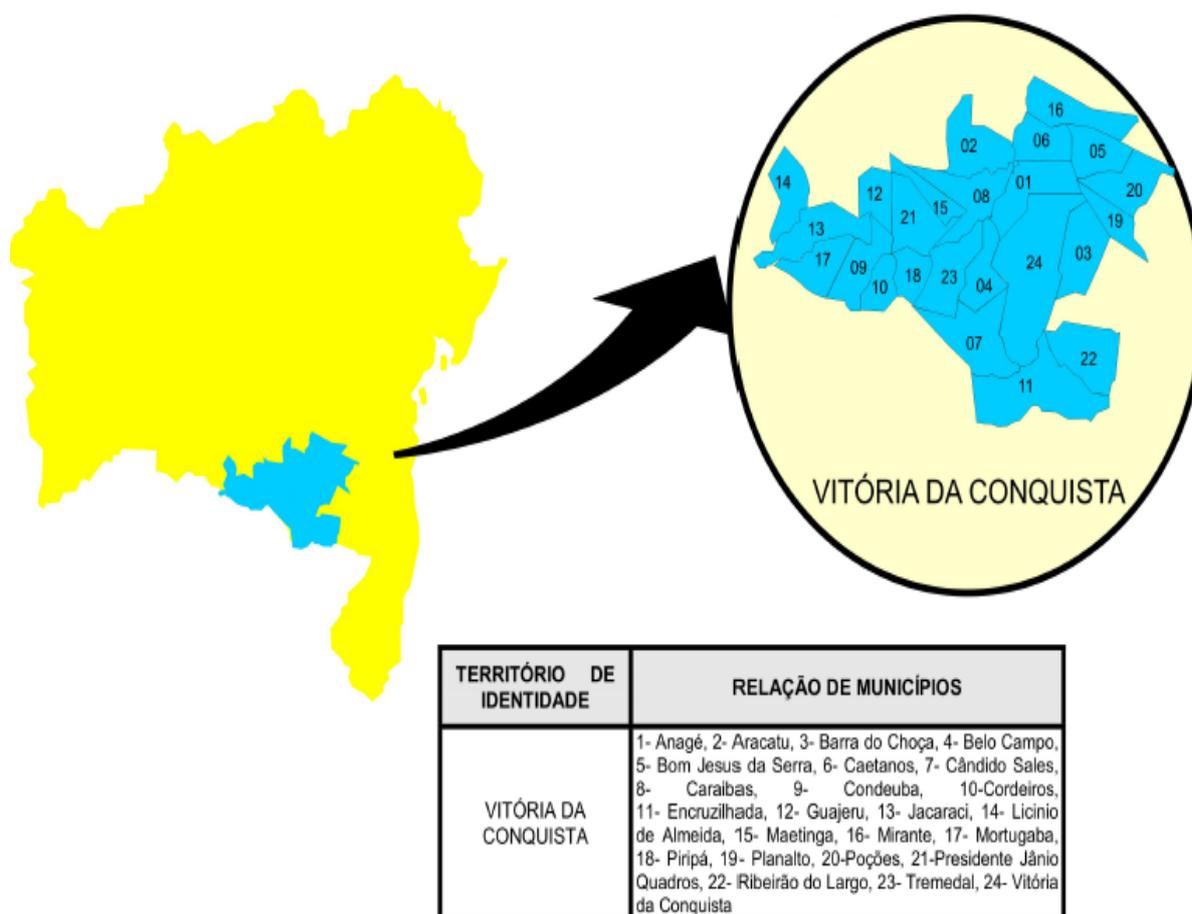
## **5.1 LOCALIZAÇÃO E COMPOSIÇÃO DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA (TRVC)**

O Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) foi delimitado em função da regionalização adotada pelo Governo do Estado da Bahia, localizado na Região Econômica do Sudoeste da Bahia, com área de 27.275,60km<sup>2</sup>, representando 4,75 % dos 567.295 km<sup>2</sup> de área total do extenso território baiano (IBGE, 2010), com uma população de

679.110 habitantes, sendo a população rural<sup>5</sup> composta por 244.452 habitantes correspondendo a 36 % do total.

O TRVC é formado por vinte e quatro municípios sendo eles: Anagé, Aracatu, Barra do Choça, Belo Campo, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Cândido Sales, Caraíbas, Condeúba, Cordeiros, Encruzilhada, Guajeru, Jacaraci, Licínio de Almeida, Maetinga, Mirante, Mortugaba, Piripá, Planalto, Poções, Presidente Jânio Quadros, Ribeirão do Largo, Tremedal e Vitória da Conquista.

**Figura 28** – Municípios que compõem o Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC)



Fonte: Seagri, 2010.

De acordo com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 1996, p.7):

<sup>5</sup> Proporção da população rural em relação à população total, CENSO 2010, Primeiros Resultados – IBGE.

Com seus 567.295 km<sup>2</sup> de área e ocupando o quarto lugar dentre os mais populosos estados do país (12,6 milhões de habitantes), a Bahia é um estado “gigante” marcado por grandes heterogeneidades. Esta característica indica a necessidade de complementar as pesquisas e análises da demanda estadual com um conjunto de informações em nível municipal, de forma a permitir o acompanhamento e avaliação das discrepantes realidades existentes que convivem dentro do mesmo estado, e que vêm sendo afetadas de modo diferenciado por este novo contexto macroeconômico, marcado pela integração competitiva, menor presença do estado e estabilização. (BOLETIM SEI/Índices de Performance Econômica e Social da Bahia, v.1, 2013 p. 7).

## **5.2 INDICADORES DO DESENVOLVIMENTO NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA (TRVC)**

Os indicadores do desenvolvimento, sociais e econômicos são instrumentos que nos fornecem dados essenciais para a avaliação de períodos e permitem comparativos acerca de informações, para a promoção de políticas públicas. Conhecer as tendências de crescimento da população, a base produtiva, mercado de trabalho, os desafios e avanços quanto à questão da pobreza, educação e saúde, assim como a capacidade de financiamento e gestão de cada município é fundamental para elaboração e para definir os programas e ações estratégicos para o desenvolvimento dos territórios.

Nesse contexto, em se tratando de desenvolvimento deve-se avaliar um conjunto de indicadores agrupados nas diversas dimensões, um conjunto básico de indicadores acerca de características demográficas, econômicas, sociais, que permita fazer analogias quanto ao seu desenvolvimento de fato. Existe um volume significativo de dados sobre diferentes aspectos sociais, econômicos e ambientais sobre a realidade dos municípios baianos e brasileiros, mas que precisam ser tratados adequadamente para se transformar em informação útil, visando orientar a implementação e acompanhamento de Políticas e Programas Sociais nos municípios. Existem diversas fontes de informação no Brasil que podem ser consultadas para buscar dados e indicadores para um melhor estudo. De modo geral, para programas públicos empregam-se informações de várias áreas temáticas analíticas ou de atuação governamental.

Segundo o Boletim de Índice de Performance Econômica e Social da Bahia (SEI, 2013) no Brasil, o desenvolvimento de indicadores socioeconômicos se disseminou a partir da segunda metade da década de 1960 visando atender ao planejamento das políticas públicas do

governo militar, tendo como estratégia produzir informações para acompanhar o desempenho dos programas do governo federal e seus desdobramentos para estados e municípios.

Quanto às informações municipais, estas eram obtidas por meio do Censo Demográfico, do IBGE, com periodicidade decenal e nos períodos intercensitários, as poucas informações municipais disponíveis eram oriundas de estimativas, projeções e registros administrativos descontinuados e de confiança questionável. Pela abrangência temática e possibilidades de desagregação espacial, a principal fonte de informação para construção de indicadores municipais no país é o censo demográfico, realizado a cada dez anos (Hakkert 1996).

No Censo do ano de 2000 foram levantados mais de 65 quesitos de informações nos boletins da amostra, versando sobre diversos temas: características demográficas da população (sexo, idade, migração, nupcialidade, fecundidade, mortalidade), características sócioeconômicas (rendimento, posse de bens de consumo, situação de trabalho, ocupação, escolaridade, entre outros) e características dos domicílios particulares (composição material, número de cômodos, dormitórios, banheiros, formas de ligação de água e esgoto), entre outros. De acordo com Januzzi (2008):

O aparecimento e o desenvolvimento dos indicadores sociais estão intrinsicamente ligados à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX. Embora seja possível citar algumas contribuições importantes para a construção de um marco conceitual sobre os indicadores sociais nos anos 20 e 30, o desenvolvimento da área é recente, tendo ganhado corpo científico em meados dos anos 60 no bojo das tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas (JANUZZI, 2008).

O escopo temático no Censo de 2010, foi ainda mais ampliado, com outras informações sobre migração e características pessoais e familiares, além da possibilidade de dispor do registro da posição geográfica do setor censitário ou glossários técnicos, trazendo definições, fórmulas de cômputo e considerações metodológicas sobre as medidas. (Portal da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/ SAGI/Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em seu Caderno de Informações para Elaboração de Diagnóstico para Gestão Municipal, a

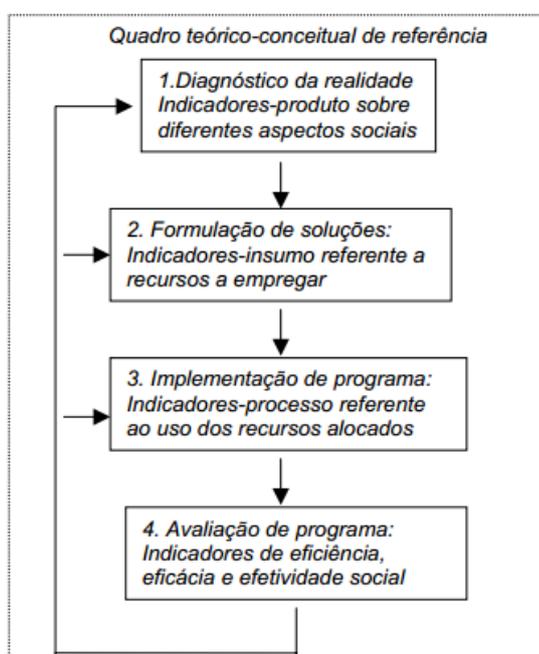
finalidade original dos Censos Demográficos nos séculos passados era o de contabilizar o tamanho da população de um país e suas regiões para fins militares e fiscais. Atualmente, além de quantificar a demanda potencial de bens e serviços públicos e privados, os Censos se prestam ao levantamento de uma gama variada de informações.

A importância dos indicadores reside naqueles que permitem apresentar as tendências de crescimento populacional baseados em dados dos Censos anteriores e as projeções demográficas futuras, sendo norteadores quanto ao dimensionamento dos públicos-alvo dos diversos programas implantados ou em formulação.

Os primeiros indicadores municipais na Bahia surgiram em meados da década de 1990, a partir de iniciativas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), em parceria com a unidade local do IBGE, justificando-se a necessidade de desenvolvimento desses indicadores devido principalmente à dimensão e às disparidades existentes no Estado da Bahia.

Escolher os indicadores sociais relevantes para delinear um retrato das condições de vida de uma região, muitas vezes é uma tarefa de construção de indicadores, a partir da combinação de dados e estatísticas provenientes de diferentes fontes e pesquisas. Ressalta-se que embora com os dados do IBGE e de outras instituições, a elaboração de estimativas populacionais para o período intercensitário envolve dificuldades técnicas bastante significativas em função da mobilidade intensa da população brasileira. O conhecimento do significado, dos limites e potencialidades dos indicadores sociais pode ser de grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos. Se bem empregados, os Indicadores Sociais podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais. Na negociação das prioridades sociais, os indicadores sociais podem contribuir no apontamento da magnitude das carências a atender nas diversas áreas de intervenção. Muito esforço, muitas pesquisas, muitas atividades, muitos recursos vêm sendo aplicados na área sem a adequada reflexão metodológica e sem o compromisso efetivo de tornar o processo de planejamento público mais transparente e efetivo.

Felizmente, há um conjunto amplo de instituições que disponibilizam indicadores para diversos níveis territoriais no país, porém especificamente em relação aos municípios do Estado da Bahia, a SEI disponibiliza os dados referente a esta divisão, além do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Pobreza (MDA) e o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, que exibem por municípios, ou por região, exigindo que se faça uma construção de informações para as tabelas necessárias às pesquisas. Exemplo de um modelo de avaliação de indicadores sociais no processo de Formulação de Políticas de acordo com Januzzi (2004):



Fonte: JANNUZZI, 2004.

Os indicadores do “desenvolvimento”, servem como instrumentos aos gestores do Estado para informações na formulação de políticas públicas e ações comunitárias, bem como para subsidiar o acompanhamento e a avaliação destas, essenciais na promoção do desenvolvimento local e regional.

Para análise das características sócioeconômicos dos municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC), foram utilizados alguns indicadores para buscar atingir dentre as várias dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade de cada município, aqueles indicadores que pudessem minimamente retratar a realidade das condições de vida, referentes a densidade demográfica, indicadores de renda, saúde, mercado de trabalho, taxa de analfabetismo, taxa de pobreza, entre outros, ainda embora pudessem ser

analisados inúmeros outros dados, que pudessem refletir a realidade específica de cada município.

### **5.3 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS, ECONÔMICOS E SOCIAIS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA (TRVC)**

Os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD, 2011), vêm confirmando o Estado da Bahia como o quarto maior contingente demográfico entre os estados brasileiros, com aproximadamente 14,2 milhões de habitantes e mantendo a sua liderança, em termos populacionais, na região nordestina. Juntos os 24 municípios do TRVC possuem uma população de 696.592 habitantes, conforme tabela 27, de acordo com o último Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2010. Este número corresponde a 4,96% dos 14.016.906 habitantes que totalizam a população baiana.

De acordo com o Boletim Demografia e Aspectos gerais da População (SEI, 2011) quanto ao processo de urbanização que vem se intensificando, tanto na Bahia quanto na Região Nordeste e no Brasil, vem mantendo uma tendência já verificada nas últimas décadas. A Bahia apresentou, em 2011, um grau de urbanização (73,7%) igual do Nordeste (73,7%), mas inferior ao do Brasil (85%), o que reflete o elevado porte demográfico de sua população rural, cerca de 3,74 milhões, em 2011.

Com relação ao Nordeste, a Bahia representou 26,2% da população rural, em 2011, redução expressiva quando comparado ao ano de 2001, com 30,2%. O estado se manteve como o maior contingente rural entre os estados brasileiros, mesmo com a redução de aproximadamente 627,4 mil pessoas verificadas entre 2001 e 2011. Em termos proporcionais, o estado respondia, em 2011, por 12,7% da população rural do país, menos do que representava em 2001 com 15,9%. (Boletim SEI Demografia/Aspectos gerais da População, p.2 e IBGE/PNAD 2006 e 2011 p.1).

### **5.3.1 Características Demográficas dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC)**

O TRVC é constituído de municípios pequenos, em sua quase totalidade, tanto em termos de população quanto em extensão territorial, o que é bem semelhante ao observado em grande parte de todo o estado. A exceção se faz ao município de Vitória da Conquista, o único com mais de 300.000 habitantes e área de 3.204,257 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). Os demais possuem áreas abaixo dos 2.000 km<sup>2</sup> - exceto o município de Encruzilhada que apresenta área superior a 2.000 km<sup>2</sup> - e população abaixo dos 30.000 habitantes. Destes, só o município de Barra do Choça e Poções que possuem volume populacional acima de 30.000 habitantes, con formne tabela 27.

Dentre os municípios que compõem o Território de Identidade, o de maior destaque é o de Vitória da Conquista por apresentar maior população e, principalmente, representatividade econômica na região, onde os municípios menores do território, mantém relações de dependência com o principal centro urbano, a cidade de Vitória da Conquista.

#### **5.3.1.1 Indicadores de População, Área e Densidade Demográfica**

Entre os municípios que apresentaram percentuais positivos, de alta na variação dos anos, destacam-se os municípios de Caetanos, Cordeiros, Jacaraci, Planalto, Poções e Vitória da Conquista, sendo que os demais, todos foram negativos, com destaque para os municípios com as mais acentuadas variações negativas: Anagé, Caraíbas, Encruzilhada, Maetinga e Ribeirão do Largo.

Conforme Tabela 26 os dados mostram uma extrema desigualdade na distribuição populacional do território, com uma rede urbana composta por grandes e pequenas cidades. Segundo Santos, 2007:

A ausência de cidades intermediárias, melhor distribuídas, reproduz, de certa forma, arranjos típicos do Brasil e mais claramente do Nordeste e Estado da Bahia ao longo da história. Vitória da Conquista reproduz um processo urbano macrocéfalo em relação aos demais 23 municípios. Nesse sentido ocorre uma concentração de capitais e investimentos na maior cidade territorial, levando as pessoas a busca-la pela opção de vida que supostamente representa ( SANTOS, p. 2007).

**Tabela 26** - Panorama dos aspectos Sociodemográficos: área, população e densidade demográfica dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) 2000/2010

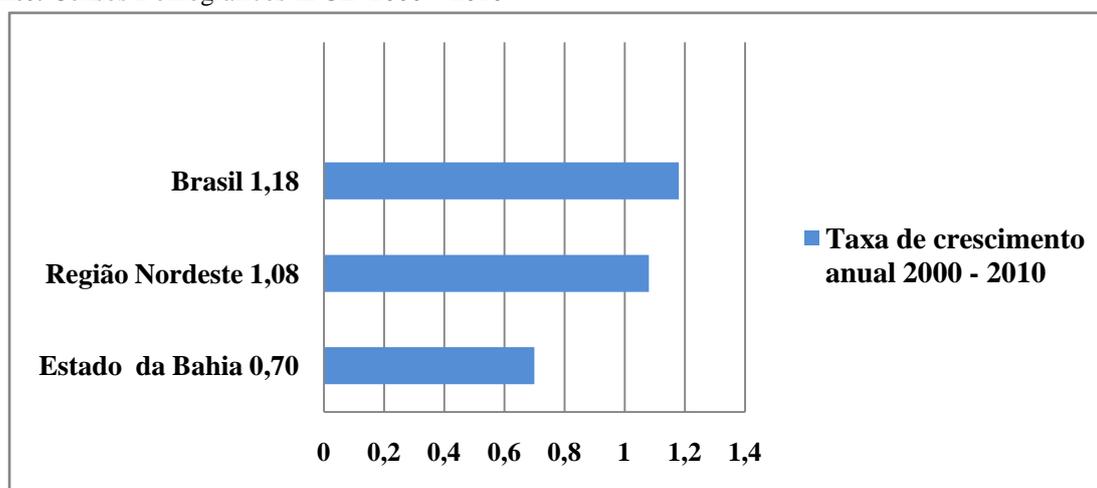
Municípios	Área km <sup>2</sup> 2000*	Área km <sup>2</sup> 2010*	Pop 2000**	Pop 2010**	Taxa de variação Ano (%)	Dens. Demog. (hab/km <sup>2</sup> ) ***
Anagé	1 852,55	1 947,40	31.060	25.516	- 4,57	13,52
Aracatu	1 535,89	1 489,80	15.491	13.743	- 1,18	8,88
Barra do Choça	778,34	646,60	40.810	34 .788	- 1,58	45,08
Belo campo	608,59	629,10	17.655	16. 021	- 0,96	26,15
Bom Jesus da Serra	410,03	421,50	10.502	10. 113	- 0,39	24,52
Caetanos	857,28	774 ,70	13.076	13.639	+ 0,34	16,01
Cândido Sales	1 617,50	1 301,38	28.516	27.918	- 0,18	21,32
Caraibas	1 125,47	805, 60	17.164	10.222	- 5,04	8,96
Condeúba	1 236,89	1 285,90	18.047	16.898	- 0,66	13,62
Cordeiros	554,51	535,50	8.168	8. 193	+ 0,07	14,80
Encruzilhada	2 041,09	1 982,50	32.924	23. 766	- 3,19	11,74
Guajeru	643,44	936,10	12.836	10. 412	- 2,12	15,06
Jacaraci	1 241,92	1 235,60	13.520	13. 651	+ 0,10	11, 00
Licínio de Almeida	785,42	843, 40	12.349	12. 311	- 0,01	15,65
Maetinga	368,39	681,70	13.686	7. 038	- 6,42	17,79
Mirante	927,83	1 061,00	13.666	10. 507	- 2,62	11,06
Mortugaba	670,61	612,20	12.598	12. 477	- 0,09	18,63
Piripá	651,30	439,70	16.128	12. 783	- 2,29	19,20
Planalto	722,99	961,70	21.707	24. 481	+ 1,24	34,16
Poções	962,86	826,50	44.213	44 .701	+ 0,12	46,45
Presidente Janio Quadros	1 327,38	1 185,10	17.045	13 .652	- 2,18	10,16
Ribeirão do Largo	1 222,15	1 271,30	15.303	8. 602	- 5,36	7,10
Tremedal	1 779,42	1 679,60	21.200	17 .029	- 2,16	9,44
Vitória da Conquista	3 204,26	3 405,60	262.494	306. 866	+ 1,57	96,79
<b>Total do Território</b>	<b>25.798,73</b>	<b>26.809,98</b>	<b>710.158</b>	<b>696.592</b>	-	<b>25,98</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da \*Área territorial oficial conforme Resolução da Presidência do IBGE de n° 5 (R.PR-5/02)\*\*Censo Populacional IBGE, 2010 e 2000/\*\*Anuário Estatístico SEI, 2011.

Cabe ressaltar que Vitória da Conquista possui o terceiro maior contingente populacional baiano com 306.866 habitantes, terceira maior cidade do Estado, ficando atrás somente de Salvador e Feira de Santana, com população de 2.675.658 e 556.642 habitantes, respectivamente (IBGE, 2012).

**Figura 29** - Taxa de Variação de Crescimento Demográfico no Estado da Bahia, Região Nordeste e Brasil segundo Censos Demográficos 2000/2010

Fonte: Censos Demográficos IBGE 2000 – 2010



Elaboração: Boletim do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Entre 2000 e 2010, o ritmo de crescimento demográfico da Bahia (0,7%) foi menor, em relação à Região Nordeste e Brasil – 1,08% e 1,18%, respectivamente – o que representou um crescimento absoluto de cerca de 939,8 mil habitantes na Bahia, 5,3 milhões de habitantes no Nordeste e 24,4 milhões de habitantes no Brasil.

Comparando-se as taxas de variação ao ano de crescimento demográfico dos Municípios do TRVC referente taxas de variação ao ano da Região Nordeste, do estado da Bahia e do País, constata-se que a redução ocorrida entre os Censos Demográficos de 2000 a 2010 nos municípios, foi inferior aquelas taxas de variação registradas no Estado e no Brasil, exceto nos municípios de Planalto com + 1,24% e Vitória da Conquista com + 1,57%, superiores inclusive a taxa do Brasil.

Justifica-se este ritmo de crescimento bastante inferior ao registrado em décadas anteriores, devido às mudanças ocorridas nas componentes demográficas como fecundidade, mortalidade e migração. As reduções na fecundidade - número médio de filhos que uma mulher teria ao final do seu período fértil - e, em menor escala, na mortalidade – que determinam o crescimento vegetativo de uma população – devem ser consideradas como as principais causas para a desaceleração do ritmo de crescimento populacional. Os mecanismos exógenos da reprodução demográfica, representados pelos movimentos migratórios, desempenharam um papel secundário no contexto dessas transformações.

#### 5.4 ASPECTOS SÓCIOECONÔMICOS DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA (TRVC)

A contribuição deste colegiado territorial na composição do Produto Interno Bruto (PIB) baiano ainda é pouco expressiva, ficando abaixo dos 4% (SEI/IBGE, 2010). A representatividade do setor de serviços no PIB do Estado, destaca-se com o PIB do Território de Identidade impulsionado pelo Município de Vitória da Conquista. Representa, tanto no município quanto no território, o setor que mais contribui com o Produto Interno Bruto de ambos. Além disso, destaca-se a importância da participação da administração pública, somada à arrecadação de impostos sobre produtos, que também possuem parcela expressiva de contribuição no PIB. Esses recursos arrecadados ou transferidos se faz ainda mais importante em municípios cujo dinamismo econômico é bastante tímido.

O TRVC se estrutura na agropecuária com destaque para o cultivo do café e da mandioca e, a caprinocultura, sendo que a mandioca e a caprinocultura estão presentes em praticamente todos os municípios. Segundo Duta Neto, 2009:

No que tange ao setor primário, de acordo com a classificação do IBGE em relação às lavouras permanentes e temporárias, essas atividades podem ser divididas em quatro grupos, a saber: as frutícolas, como por exemplo, abacate, abacaxi, coco-da-baía, maracujá, manga, tangerina e melancia; as culturas agroindustriais, como café, mamona, fumo, sisal; as culturas alimentares, como é o caso do feijão, do milho e da mandioca; e as olerícolas, como a batata doce e o tomate, por exemplo (DUTRA NETO, 2009).

Em relação à participação da indústria, ocorre um baixo desenvolvimento do território em relação a este setor. O município de certa forma que apresenta destaque na atividade industrial, é o de Vitória da Conquista, ainda que de forma bastante tímida. De acordo com Lopes (2003), Vitória da Conquista não pode ser considerado um município industrial porque ainda não possui representatividade nem nos índices do estado, nem destaque do TRVC nesse setor no cenário nacional. Conforme Pereira (2010):

Adicionado a esses aspectos, sob certa ótica, como produto deles, verificamos uma “terciarização”<sup>3</sup> da economia que, no caso das pequenas áreas urbanas, se revela pela expansão das áreas centrais, ratificando a massificação do consumo. Segundo dados da SEI, 95,2% dos municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista têm no comércio e nos serviços o maior peso do seu PIB (Produto Interno Bruto). O caso de Barra do Choça deve ser ressaltado, um pequeno município cuja produção agrícola é de 60.72%. É por isso que também nas pequenas cidades verificamos o

crescimento do *tecido terciário*, a proliferação do trabalho autônomo e a presença de um setor terciário informal (PEREIRA, et al, 2010 p.14).

São municípios geralmente caracterizados pela grande dependência do setor público e, do ponto de vista social, fortemente marcados pela pobreza, principalmente na área rural, sem oportunidades no mercado de trabalho. Existe uma grande diversidade apresentada entre o município pólo de Vitória da Conquista e os demais municípios, e esta não se restringe a dimensão ambiental, mas também às condições sociais, demográficas e econômicas. A centralidade assumida pelo município de Vitória da Conquista, além dos limites desse território leva em conta sua posição geográfica.

#### **5.4.1 Produto Interno Bruto dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC)**

A nova regionalização adotada pelo Estado, reagrupando os municípios e reestruturando-os por Territórios de Identidade, permite a visualização do nível de concentração das atividades econômicas dentro do Estado. Para a composição do PIB são considerados os valores adicionados da agropecuária, indústria e serviços, incluindo-se em serviços as atividades governamentais - Atividades da Administração Pública (APU) e os impostos sobre produtos. De acordo com a SEI, 2007:

a Bahia, nos últimos anos, tem passado por um processo de desconcentração espacial da sua atividade produtiva. Essa desconcentração pode ser percebida através da análise do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios baianos, que revelou, em 2007, um ganho de participação para os municípios fora da Região Metropolitana de Salvador (Boletim SEI, PIB dos Municípios/Bahia. p.1, 2007).

Observa-se na Tabela 27 que, com pouca relevância quanto a representatividade no estado, mas significativamente ainda, entre os municípios do TRVC, destacam-se os valores do PIB dos municípios de Barra do Choça, Cândido Sales, Encruzilhada, Planalto, Poções e Vitória da Conquista. Os demais municípios apresentam valores tão inferiores que, somando-se os 23 municípios, totalizam 50% do valor do PIB total do município de Vitória da Conquista. Todos os municípios apresentam gradativa elevação nos valores do período do recorte analisado, exceto o município da Barra do Choça, que teve uma queda não significativa.

**Tabela 27** - Produto Interno Bruto Total (R\$ 1.000) dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) - 2006 a 2010

Municípios	PIB total 2006	PIB total 2007	PIB total 2008	PIB total 2009	PIB total 2010
Anagé	55450	62875	67236	75065	88166
Aracatu	28947	32335	36142	43417	51586
Barra do Choça	249339	263593	275041	288053	244891
Belo campo	41367	49404	49939	54704	63824
Bom Jesus da Serra	19260	21946	26354	31175	33595
Caetanos	22785	23509	26947	30190	38962
Cândido Sales	89582	93102	91431	94434	107383
Caraíbas	23045	25515	28886	32415	35483
Condeúba	45923	54670	58595	65078	72517
Cordeiros	17459	21666	23810	27588	31359
Encruzilhada	93242	105504	103650	109669	120433
Guajeru	20617	20446	25115	29918	35470
Jacaraci	33377	39420	42205	49673	52618
Licínio de Almeida	36622	41250	44206	52036	57332
Maetinga	22511	21950	21173	23705	27541
Mirante	21464	20402	22190	26798	34945
Mortugaba	34239	38155	43082	45785	50467
Piripá	30598	31550	34520	36387	42906
Planalto	77771	86054	93248	111365	116030
Poções	150731	169803	184261	217165	232558
Presidente Janio Quadros	30813	34191	34700	40264	46598
Ribeirão do Largo	45620	49077	55374	63917	57007
Tremedal	41360	49616	52642	58215	63137
Vitória da Conquista	2003087	2363426	2650249	3190123	3469179
<b>Território TRVC</b>	<b>3.2345800</b>	<b>3.7294600</b>	<b>4.0474300</b>	<b>4.7975900</b>	<b>5.1761600</b>

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

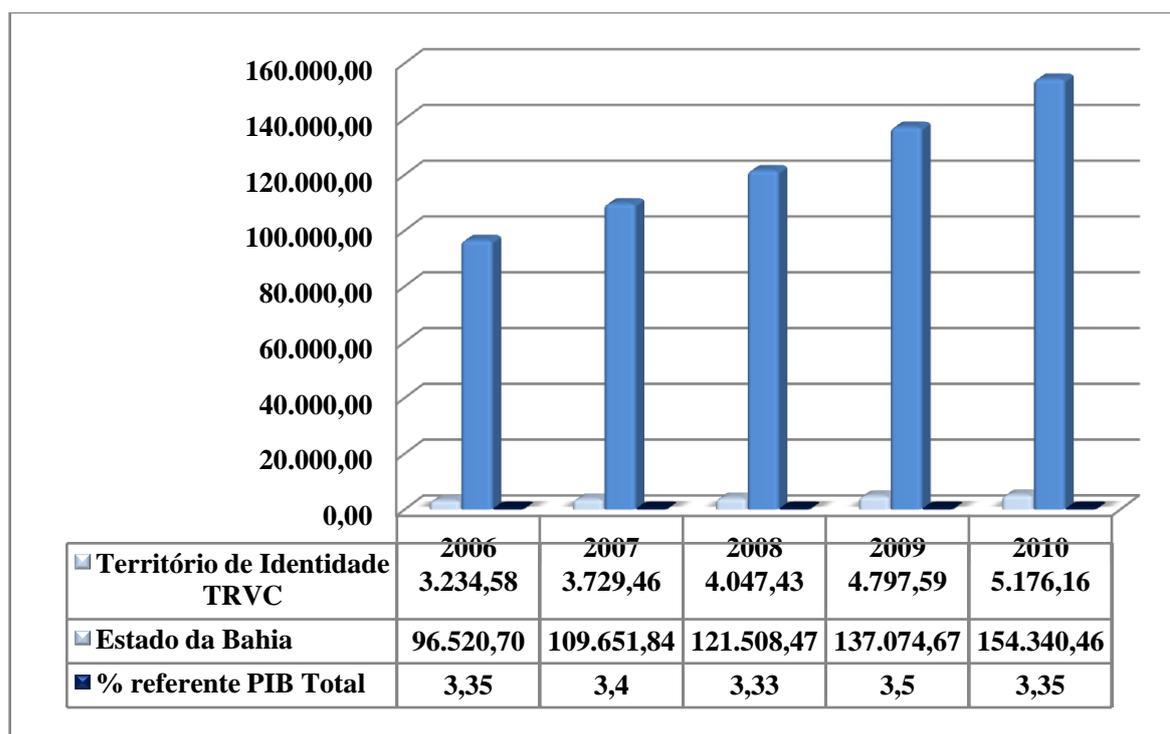
Os municípios do TRVC, juntos, vem mantido o mesmo percentual de 3,35% desde 2005 em relação ao percentual do Estado, embora tenham sido crescentes, mas não na mesma proporção dos índices do total dos municípios do Estado ( Figura 30).

Na composição do PIB, onde são considerados os valores adicionados da agropecuária, indústria e serviços, os percentuais do setor de serviços, vem se mantendo desde 2006 a 2010 com um percentual de 63%. O setor de agropecuária teve um decréscimo de 9% em 2006, para 7% em 2010 e, no setor da indústria teve um acréscimo de 28% em 2006 para 30% em 2010. (SEI/IBGE, 2010).

Destaca-se o município de Vitória da Conquista no setor de serviços, como o quinto município nas posições do *ranking*, devido à dinâmica das atividades comerciais, assim como

pela prestação de serviços às famílias e às empresas e nos serviços educacionais e de saúde. Os cinco primeiros municípios colocados, incluindo-se Vitória da Conquista, totalizam 54,41% do PIB Bruto total em 2010 e os demais 412 municípios juntos, acumularam 45,95% (Boletim SEI/PIB dos Municípios/Bahia. p.7, 2010).

**Figura 30** - Comparativo do Produto Interno Bruto a Preços Correntes (milhões) do Território de Identidade (TRVC) – Bahia e % de participação no PIB Total - 2006 a 2010



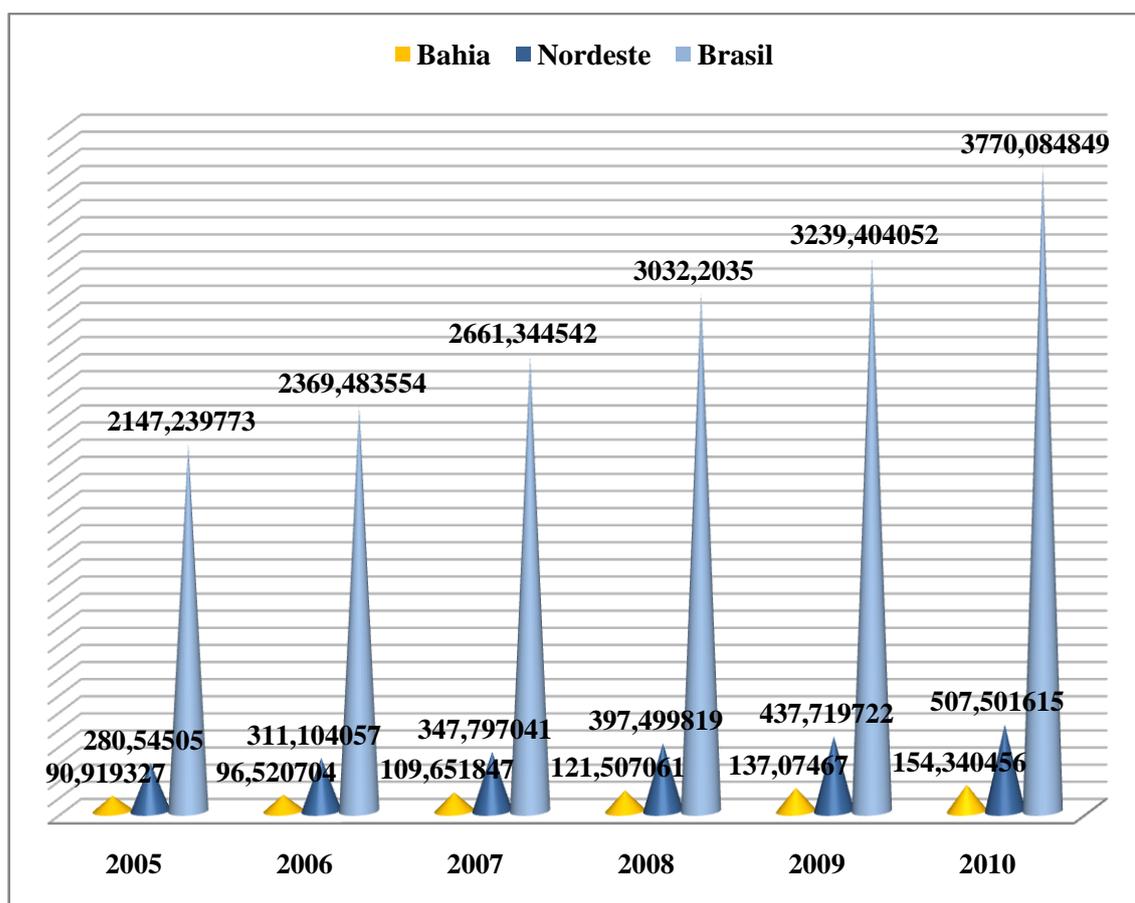
**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Anuário Estatístico Bahia - SEI, 2011.

Referente a participação dos municípios do TRVC no Produto Interno Bruto a Preços Correntes por Territórios de Identidade da Bahia, o TRVC se destaca com a oitava posição entre os 27 territórios durante o período analisado, devido a forte participação no setor de serviços do município de Vitória da Conquista. O estado apresentou um PIB de 154.340,46 em 2010 e a participação do TRVC corresponde a 3,35% de 2005 a 2010 conforme Figura 31.

Quanto a representação do Estado da Bahia frente aos resultados do PIB da região Nordeste e participação no PIB nacional, destaque para as mudanças ocorridas no percentual do PIB total dos municípios, em relação ao Centro Metropolitano de Salvador, que até 2007 era detentor de um PIB bem mais representativo, devido ao processo de desconcentração

espacial da atividade produtiva do Estado, que através do PIB revela um ganho de participação dos municípios do interior, fora da região metropolitana.

**Figura 31** - Evolução do Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M em milhões) Bahia - Nordeste - Brasil 2005 a 2010



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

Com a implantação de indústrias em diversas partes do Estado nos vários municípios e na área da agricultura, com a produção agrícola para os municípios da região oeste do Estado, destacando-se as culturas de soja, algodão e cereais. Pelos números divulgados pela SEI, 2009:

Os números evidenciam uma desconcentração espacial da atividade econômica da Região Metropolitana de Salvador que, em 1999, era responsável por aproximadamente 46,7% do PIB da Bahia e passou, em 2007, a representar 41,7% do total das riquezas produzidas pelo estado da Bahia. No entanto, é importante salientar que apesar dessa leve desconcentração, a Bahia ainda caracteriza-se pela existência de áreas com baixa capacidade de geração de renda e que dependem, em grande parte, da atuação do poder público”(BOLETIM SEI/IBGE/PIB Municípios,p.1, 2009).

A participação dos 10 maiores municípios no PIB do Estado da Bahia, totaliza 56%, sendo que os demais 407 municípios juntos totalizam 44%, salientando que no TRVC se encontram os municípios com menores índices na participação no PIB total do estado, como Bom Jesus da Serra, Caetanos, Caraíbas, Cordeiros, Guajeru, Maetinga e o município de Mirante.

#### **5.4.1.1 Renda *per Capita* dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC)**

O PIB *per capita* de cada município estima-se pelo quociente entre o valor do PIB do município e a sua população residente, que é expressa nos resultados do Censo Demográfico realizado a cada década pelo IBGE. Os PIBs *per capita*s podem ser elevados, dada a relação entre a magnitude das suas economias, e o tamanho de suas populações. Segundo a SEI, 2010:

O PIB *per capita* é um indicador que expressa o resultado global do PIB de cada município, relativizado pela população nele residente. Dessa forma, um município pode ter um expressivo PIB *per capita*, bastando apenas que o mesmo tenha uma razoável atividade econômica, mas, em contrapartida, tenha uma pequena população residente (SEI, 2010).

Na classificação do ranking de participação no PIB *per capita* de 2010 dos 24 municípios do TRVC, 08 municípios no território apresentam-se como os últimos PIBs *per capita*s entre os 417 municípios do estado, de acordo com a Tabela 28.

As posições no *ranking* de participação do PIB dos municípios do Estado da Bahia, os municípios classificados de números 416, 412, 411, 409, 406, 405, 402, 401, correspondem respectivamente aos municípios de Caetanos, Bom Jesus da Serra, Mirante, Piripá, Presidente Jânio Quadros, Guajerú, Anagé e Caraíbas. Situados entre as posições de 300 a 400 estão os municípios de Tremedal na 372ª posição, Aracatu em 368ª posição, Cordeiros na 354ª; Cândido Sales na 353ª; Jacaraci em 351ª; Maetinga na 338ª; Belo Campo na posição 326ª e Mortugaba na posição 314ª. Somente os municípios de Barra do Choça, Ribeirão do Largo e Vitória da Conquista situam-se entre os primeiros cem colocados classificados nas posições de 73ª, 82ª e 37ª, respectivamente.

**Tabela 28** - PIB *per Capita*(R\$) dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista(TRVC) e classificação no ranking dos Municípios do Estado- 2006 a 2010

Municípios	PIB <i>per capita</i> 2006	PIB <i>per capita</i> 2007	PIB <i>per capita</i> 2008	PIB <i>per capita</i> 2009	PIB <i>per capita</i> 2010	Ranking
Anagé	2.375,93	2.443,3	2.603,71	2.971,47	3.457,49	402
Aracatu	1.866,25	2.281,41	2.503,45	3.032,78	3.756,66	368
Barra do Choça	4.741,81	8.105,25	8.483,96	9.136,71	7.039,54	73
Belo campo	2.055,50	3.231,83	3.237,10	3.602,50	3.982,55	326
Bom Jesus da Serra	1.799,15	2.128,11	2.489,03	2.944,34	3.318,65	412
Caetanos	1.533,44	1.935,22	2.175,05	2.453,11	2.851,05	416
Cândido Sales	2.785,51	3.477,86	3.345,8	3.474,39	3.846,66	353
Caraíbas	2.514,49	2.417,15	2.710,10	3.088,62	3.470,25	401
Condeúba	2.494,49	3.213,75	3.446,76	3.781,42	4.293,98	271
Cordeiros	2.739,56	2.543,54	2.697,69	3.105,71	3.838,75	354
Encruzilhada	2.250,1	4.690,63	4.738,28	5.292,91	5.063,20	172
Guajeru	1.288,22	2.896,43	2.725,18	2.526,48	3.416,18	405
Jacaraci	2.526,48	2.770,63	2.879,73	3.347,94	3.853,08	351
Maetinga	1.397,59	2.496,22	2.511,05	3.006,74	3.917,07	338
Mirante	1.212,68	2.229,98	2.499,96	3.199,73	3.324,30	411
Mortugaba	2.767,87	2.747,71	2.969,56	3.116,32	4.043,47	314
Piripá	1.504,70	2.333,83	2.538,77	2.764,48	3.354,95	409
Planalto	3.818,49	4.019,92	4.214,22	5.027,55	4.736,50	208
Poções	3.081,75	3.790,45	3.994,06	4.681,28	5.195,66	151
Presidente Janio Quadros	1.605,16	2.307,67	2.471,67	2.833,08	3.412,05	406
Ribeirão do Largo	2.462,75	3.427,86	3.789,61	4.399,56	6.649,56	82
Tremedal	1.987,80	2.681,70	2.814,17	3.158,22	3.706,97	372
<b>Vitória da Conquista</b>	<b>6.906,20</b>	<b>7.700,89</b>	<b>8.443,03</b>	<b>10.003,49</b>	<b>11.323,35</b>	<b>37</b>

**Fonte:** Tabela elaborada a partir dos dados do Sistema de Informações Municipais/PIB Municipal/renda *per capita* a preços correntes/SEI/IBGE, 2010.

Embora o PIB bruto dos municípios do TRVC tenha aumentado de 2006 a 2010 de 3.234,58 para 5.17616, conforme Figura 31, e a população tenha diminuído de 2006 a 2010, em 17 municípios (tabela 27), o cálculo do PIB *per capita* sendo aplicado pelo cociente entre PIB bruto e população, a representatividade da renda *per capita* de quase todos os municípios que compõem o TRVC, apresenta-se baixa. Na avaliação de Santos Filho, 2010:

Cabe frisar que avaliar nível de desenvolvimento não é uma tarefa fácil. Nem sempre os indicadores comumente utilizados refletem exatamente o nível de desenvolvimento real, distorcendo as análises e a tomada de decisões de alocação de recursos governamentais. Se tomarmos como base, por exemplo, a relação do Produto Interno Bruto – PIB por habitantes de determinada região, conhecida como

PIB *per capita*, pode-se mascarar verdadeiros desvios de análise quando, embora o valor do PIB *per capita* de determinado município apresente-se consideravelmente alto, a realidade social desse município muitas vezes pode ser precária (SANTOS FILHO, p. 23,2010).

#### **5.4.2 Setores de Atividades Econômicas: Agropecuária, Indústria e Serviços**

O Estado da Bahia além de uma grande extensão territorial, de diferenças geográficas e diversidades culturais, apresenta também, contrastes marcantes na distribuição das atividades econômicas. Embora com esforços estaduais na intenção da desconcentração espacial da atividade econômica da Região Metropolitana de Salvador para os municípios do interior, ainda estes municípios apresentam dificuldades para a atração de negócios econômicos, onde está situada 50% da população baiana, em 2/3 dos municípios na região do semi-árido.

Desde 2007 a economia baiana apresenta um crescimento no seu PIB, em função do bom desempenho dos setores industriais e de serviços, que juntos representam 91% da estrutura produtiva do estado. Entretanto, foi a agropecuária, a atividade, presente em praticamente toda a Bahia, com maior intensidade no Oeste, que apresentou o melhor desempenho entre os grandes setores da atividade econômica.

Trata-se de pequenos municípios, quase todos com a maior parte da geração de emprego e renda centrada nas atividades da administração pública, além de uma composição setorial baseada na agropecuária, que em geral concentra-se na produção para a subsistência, o que os torna amplamente dependentes dos recursos provenientes das transferências de renda: aposentadorias e programas assistenciais como o Bolsa Família (SEI, 2010).

Em relação ao PIB dos municípios, de acordo com a sua atual metodologia de cálculo, ainda não é possível mensurar as taxas anuais de crescimento econômico de cada município, para se aferir a evolução econômica. No entanto, isso não impede que sejam realizadas algumas correlações entre as atividades municipais e o Produto Interno Bruto do estado.

Nos municípios do TRVC a base produtiva se estrutura na agropecuária, onde destacam-se as lavouras de café - com destaque para o município de Barra do Choça - maior produtor territorial, seguido de Vitória da Conquista e Planalto - mandioca, banana, feijão, cana-de-açúcar, milho, tomate e algodão e a caprinocultura e bovinocultura. Culturas

agrícolas que possibilitam uma produção agropecuária ainda são dependentes do período e distribuição de chuvas, porém sem destaque expressivo como representativo na composição do PIB do Estado.

O setor Industrial é o segundo de maior peso na economia do PIB do TRVC e também no Estado. A partir do início da década de 1990, o governo do estado da Bahia, iniciou uma política de atração de investimentos industriais que se configurou como principal elemento do planejamento do desenvolvimento da Bahia. Através de programas setoriais criados pelo governo do estado, estes tinham como objetivo atrair investimentos industriais capazes de criar uma nova dinâmica na economia baiana, endogeneizando o desenvolvimento e buscando criar cadeias produtivas capazes de gerar efeitos multiplicadores para toda a economia.

De acordo com a SEI, 2010 as atividades que mais apresentaram destaque no Estado foram: refino de petróleo e gás e produção de álcool, produção de alimentos, beneficiamento do leite e bebidas e metalurgia básica, também o segmento da construção civil que mesmo apresentando uma desaceleração apresentou destaque nos municípios.

Os municípios do TRVC apresentam um crescimento ainda pouco expressivo na indústria em relação aos demais territórios do estado. O processo industrial além de ser embrionário e só mais recentemente ampliado, na grande maioria elabora produtos de primeira ordem com tecnologias simples. A indústria, setor de grande relevância do ponto de vista da geração de empregos e de encadeamentos, manteve um mínimo crescimento nos 03 anos, de 2005 a 2007 e, apresentando um crescimento mais acelerado em 2008 a 2010, respondendo por 30%, sendo seguido pela agropecuária, que vinha se mantendo pouco crescente e caindo de 2009 a 2010, sendo responsável por 7% de toda a riqueza produzida no estado, conforme dados do Boletim SEI, PIB Municipal, 2010.

No município de Vitória da Conquista destaca-se o Distrito Industrial dos Imborés segundo Medeiros, 1985:

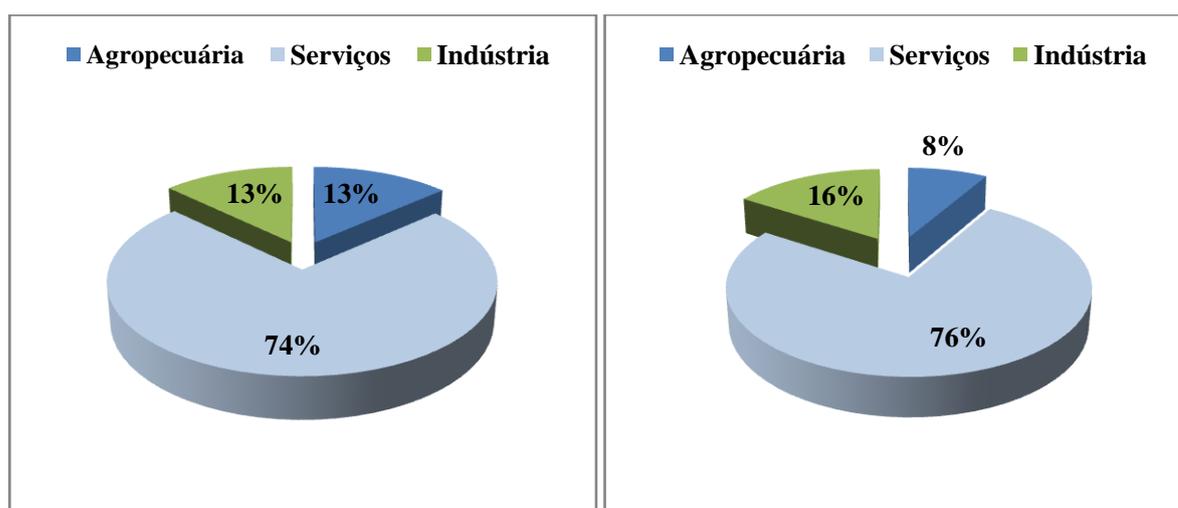
Entretanto, só a partir da década de 1970, com a criação do Distrito Industrial dos Imborés, que a atividade industrial ganhou se intensifica nessa região. Nessa mesma década, houve a implantação da cultura cafeeira e vultosos recursos financeiros para que a mesma se expandisse. Esses recursos, todavia, trouxeram inúmeras transformações na lavoura de Vitória da Conquista, Encruzilhada e Barra do Choça (MEDEIROS, 1985).

Nas atividades de serviços fica bastante evidenciada uma questão estrutural e que é uma característica da economia baiana: grande quantidade de cidades pequenas e poucas cidades médias capazes de gerar efeitos polarizadores para as demais regiões do estado. Assim sendo, o que se conclui pelos números do PIB municipal é que a desconcentração econômica de fato aconteceu entre 1999 e 2007, mas ela poderia ser mais potencializada se houvesse cidades-pólos capazes de promover uma maior desconcentração e integração econômica. (Boletim SEI, PIB municipal, p.9 e 10, 2007).

Salvador continua sendo presença marcante como o mais importante município baiano na composição do valor agregado desse setor; em seguida está Feira de Santana, com destaque na atividade comercial, em especial pela sua estratégica localização e a prestação de serviços de apoio à atividade industrial. Os municípios de São Francisco do Conde e Camaçari têm, principalmente, nas atividades de serviços de apoio à indústria a sua maior expressão. Vitória da Conquista, por sua vez, aparece no *ranking* pelas suas atividades comerciais, assim como pela prestação de serviços às famílias e às empresas (SEI, 2007).

Analisando-se a Figura 32, na composição do valor agregado dos serviços que detalha a participação de cada um dos municípios do TRVC de 2005 a 2010, observa-se que a atividade produtiva dos 24 municípios esta centrada, basicamente, no setor de serviços, tendo crescido no período de 2005 a 2010, respondendo por 76,0% de toda a economia do território.

**Figura 32-** Participação dos Setores de Atividade Econômica (%) no PIB dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) - 2005 e 2010

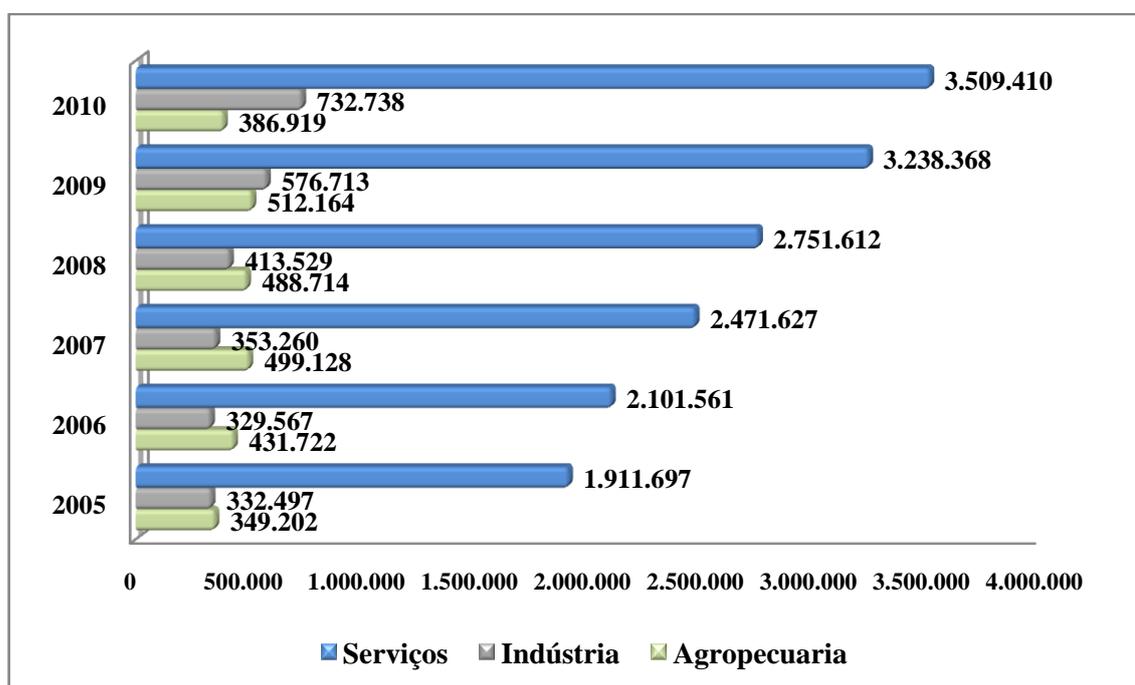


**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/ Painel Finanças Valor adicionado Bruto na Agricultura, Indústria e Serviços do Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M)/MDS, 2013.

Um balizador da evolução do setor de serviços é a geração de empregos, pois, trata-se de um setor com ampla capacidade de absorção de mão-de-obra. Nesse sentido, um importante sinalizador do nível de atividade econômica continua sendo, sem dúvida, o aumento de postos de trabalho( Boletim da SEI/PIB Municipal, 2007).

De acordo com o Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em 2007, dos municípios baianos onde houve maior geração de emprego com carteira assinada no setor foram: Salvador (com 11.896), Lauro de Freitas (5.222), Feira de Santana (2.672) e Mata de São João (1.503). O emprego com carteira assinada é, notadamente, o de maior estabilidade e com melhores rendimentos e garantias trabalhistas, portanto aquele que mais efeitos multiplicadores geram para o comércio e para a dinâmica municipal.

**Figura 33** - Valor adicionado Bruto na Agricultura, Indústria e Serviços (R\$ 1.000) ao Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M) dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) 2005 a 2010



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

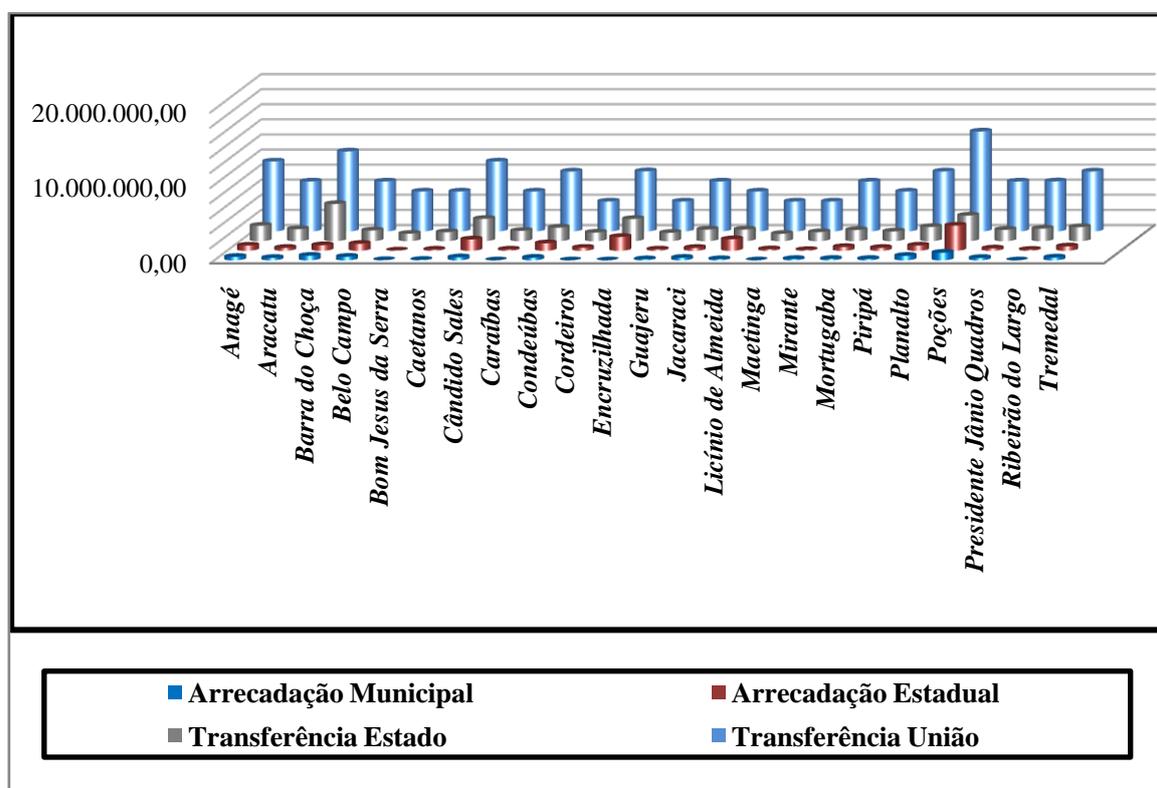
O setor de serviços, apresenta forte correlação com as atividades agropecuárias e industriais, quanto mais dinâmico é um município, isto é, maior a presença das atividades econômicas, tanto maiores serão os serviços auxiliares, a exemplo do comércio, transportes,

telecomunicações, serviços prestados às empresas, entre outros. Assim, o município de Vitória da Conquista como pólo educacional e de saúde, vai ser o município de maior representatividade na geração de serviços.

### 5.4.3 Finanças Públicas no TRVC: arrecadação de tributos de ordem municipal e transferências do Estado e União

Na análise dos aspectos socioeconômicos, destaca-se a importância dos valores de arrecadação de tributos de ordem municipal como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS). Na arrecadação estadual os Impostos incidentes sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITD).

**Figura 34** - Arrecadação Municipal, Estadual e Transferências do Estado e União aos 23 Municípios do TRVC –exceto Vitória da Conquista –2010



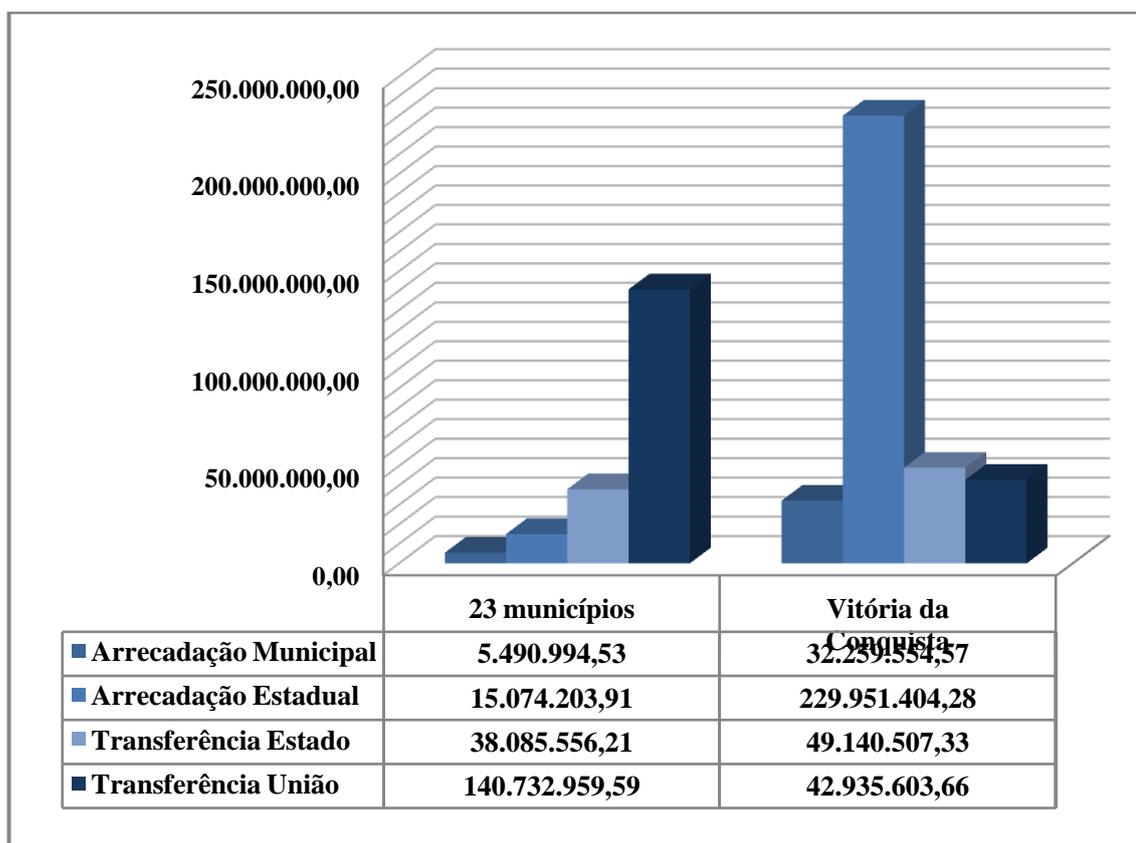
**Fonte:**Elaboração própria a partir das Estatísticas dos Municípios Baianos/SEI/Sistema Tributário Nacional/SEFAZ,2012.

Quanto às transferências constitucionais da União, aos municípios dos Territórios do estado da Bahia computam-se os repasses de recursos do Fundo de Participação dos

Municípios, conforme previsto na Constituição Federal no Artigo 159, I, b, transferidos da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados(OPI).

A distribuição dos recursos é feita de acordo com o número de habitantes, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que divulga a estatística populacional dos municípios e o Tribunal de Contas da União (TCU), e com base nessa estatística, publica no Diário Oficial da União (DOU) os coeficientes dos Municípios de todo o País.

**Figura 35** - Comparativo do Total de Arrecadação e Transferências dos 23 Municípios do TRVC em relação ao Município de Vitória da Conquista – 2010



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

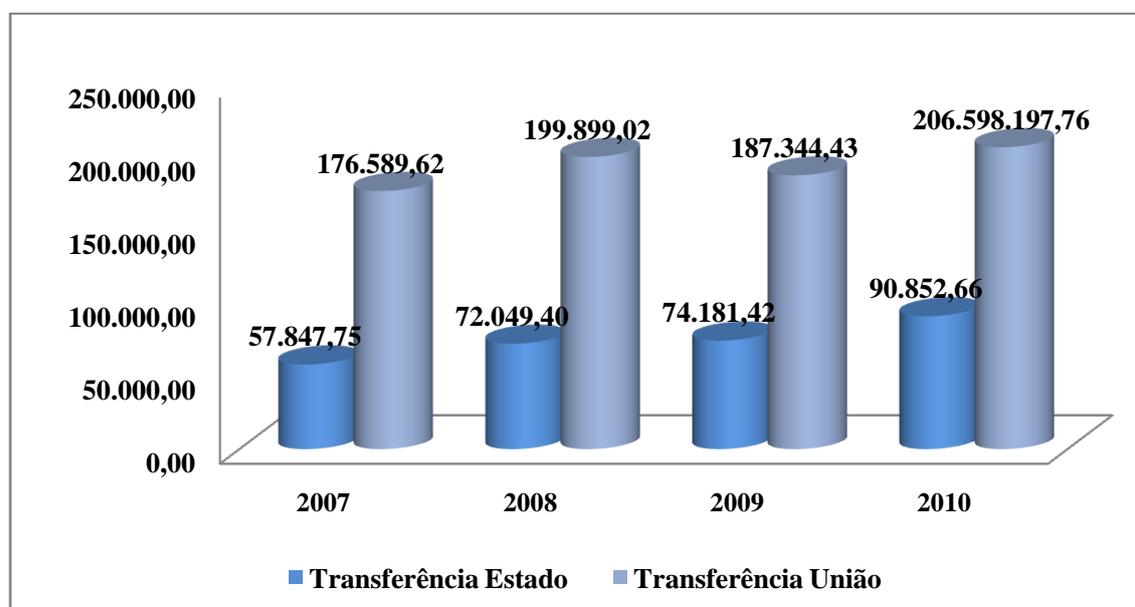
Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão baseados na Lei n.º. 5.172/66 do Código Tributário Nacional (CTN) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81.A Lei Complementar 62/89 determina que os recursos do Fundo de

Participação dos Municípios (FPM) serão transferidos nos dia 10, 20 e 30 de cada mês sempre sobre a arrecadação do IR e IPI do decêndio anterior ao repasse.

Ao alocar recursos públicos oriundos da arrecadação direta dos seus tributos constitucionalmente estabelecidos e das transferências de recursos federais e estaduais, os municípios estabelecem os seus níveis de gastos a partir das decisões dos seus gestores e de acordo com a limitação desses recursos (SANTOS FILHO, p.24, 2010).

Observa-se na Figura 35, que os valores de arrecadação de tributos de ordem municipal como o IPTU, ICMS, e de ordem estadual IPVA e o ITD, juntos tem um percentual pouco significativo se comparados às transferências do Estado e da União. Constata-se ainda a dependência destes municípios em relação ao Município de Vitória da Conquista, que arrecada 6 vezes mais o valor de impostos municipais, do total dos recursos arrecadados entre os outros 23 municípios. Quanto ao valor de transferências do repasse estadual o valor das transferências no município de Vitória da Conquista, ultrapassa o valor total dos 23 municípios, bem como o percentual de transferências da União equivalem a quase 30% do total dos demais.

**Figura 36** - Total de Transferências do Estado e União aos Municípios do TRVC 2007 a 2010



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

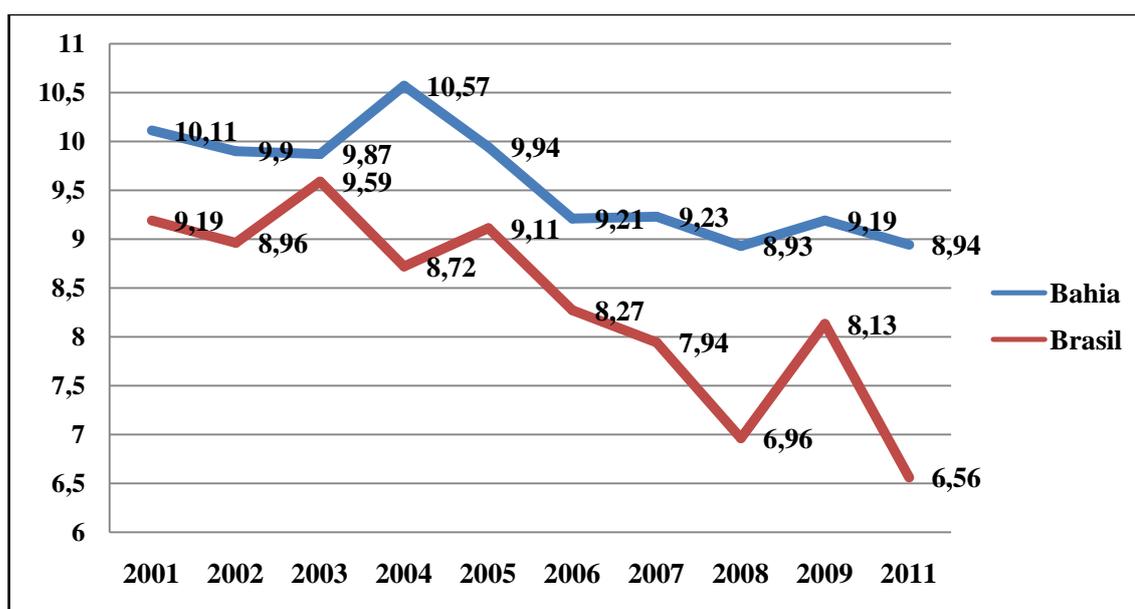
Ressalta-se a importância e dependência destes recursos estaduais e federais dos municípios dos Territórios do estado da Bahia. Especificamente valores relacionados a

Programas federais de repasses a pessoas físicas, a exemplo do Programa Bolsa Família e dos Fundos aos municípios de toda a Federação, o que será abordado mais especificamente, no próximo capítulo deste trabalho.

#### 5.4.4 Mercado de Trabalho e Rendimento nos municípios baianos

De acordo com o Boletim de Resultados da PNAD, 2011, acerca do Mercado de Trabalho no Estado da Bahia, este apresentou uma evolução positiva entre 2001 e 2011, sendo observado no período um crescimento da ocupação; redução da taxa de desemprego; aumento da renda real do trabalho; diminuição da informalidade; maior participação das mulheres no mercado de trabalho; elevação da escolaridade do trabalhador, entre outros aspectos.

**Figura 37** - Taxa de Desocupação da População Economicamente Ativa de 16 anos ou mais de idade (%) Bahia- 2001 a 2009 e 2011

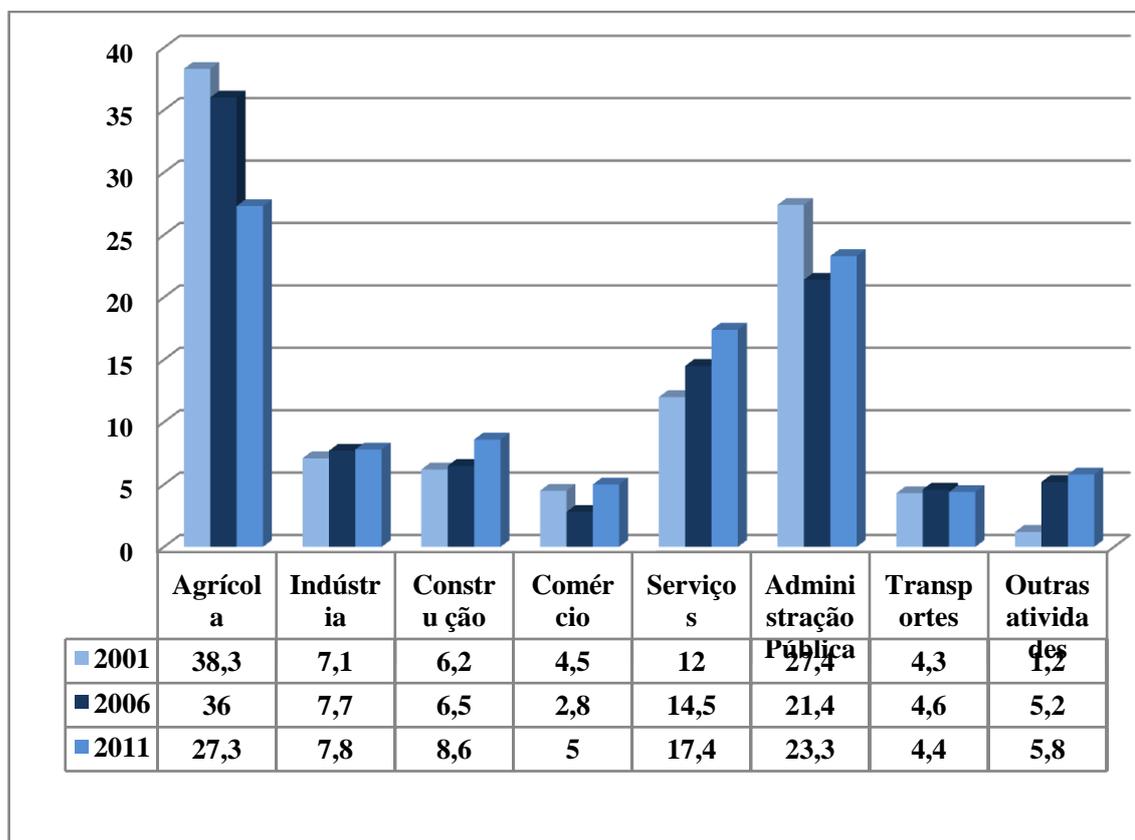


**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/Mercado de Trabalho - Painel Situacional da População Geral/MDS.

Considerando-se que a taxa de desemprego na Bahia é, historicamente, superior às taxas do Nordeste e do Brasil, em 2001, enquanto as taxas de desemprego do Brasil e da Região Nordeste eram em 2001 de 9,3% e 8,7%, respectivamente, a taxa baiana de 16 anos ou mais, estava em 10,11 % conforme figura 38. Em 2011, o mercado de trabalho no país encontrava-se apresentando uma taxa de 6,56% de desemprego, enquanto o Nordeste exibia 7,9%, e a Bahia, 8,94%. (Boletim SEI/PNAD 2011 – Educação, 2013, p.2). A população

economicamente ativa cresceu 15% entre 2001 e 2011, saindo de 6,3 milhões de pessoas em 2001 para mais de 7,2 milhões de pessoas em 2011.

**Figura 38** - Distribuição Total de Ocupados por Setor de Atividades (%) Bahia 2001/2006/2011



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados da SEI /Dipeq/Copes/IBGE–PNAD 2001, 2006 e 2011.

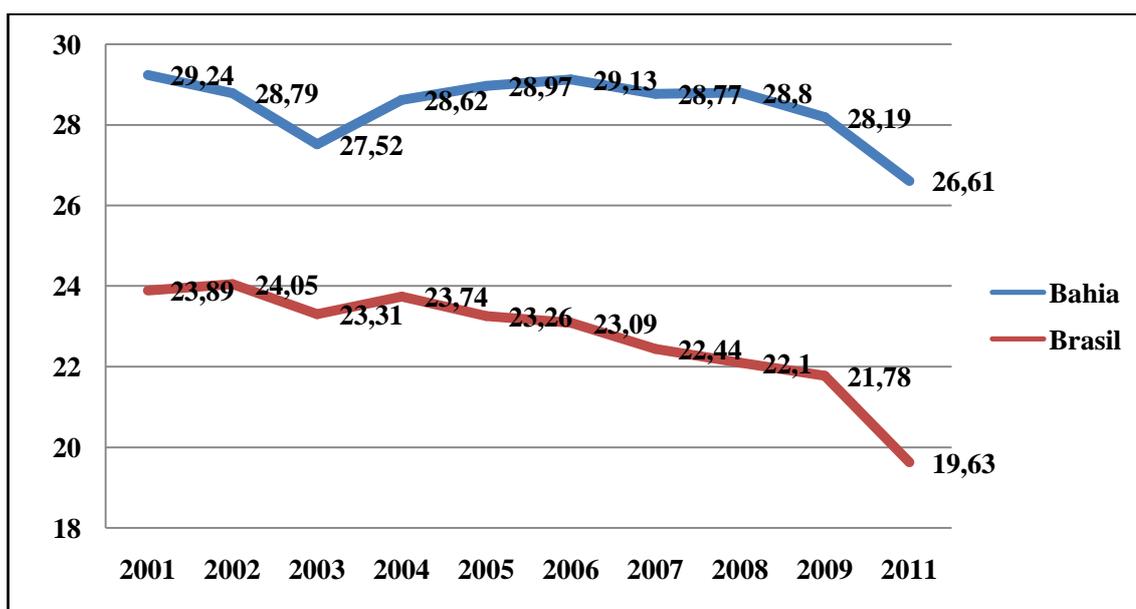
Na Figura 38, de acordo com a distribuição de ocupados por atividades, observa-se que, dos oito setores considerados, apenas os setores agrícola e o de serviços públicos tiveram queda na participação entre os anos de 2001 e 2011, sendo que os demais, mesmo com pequeno percentual aumentaram. O primeiro teve redução de 38,3% para 27,3%, e o segundo, de 27,4% para 23,3% no período analisado.

Mesmo assim, estes dois setores continuam sendo os maiores empregadores no estado da Bahia, seguidos pelos serviços, que teve sua participação aumentada de 12% para 17,4% no período. A participação da indústria na quarta posição, porém com pequeno acréscimo e o setor de construção despontando de 6,2% para 8,6% em 2011.

Quanto a composição da ocupação entre os setores de atividade econômica, houve uma mudança estrutural relevante no mercado de trabalho baiano, entre 2001 e 2011, que diz respeito a uma considerável perda de participação do setor agrícola no período.

Na Figura 39 referente a evolução do grau de informalidade no mercado de trabalho, de empregados e trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada, dentre a população ocupada de 16 anos ou mais de idade, observa-se que a Bahia teve a maior proporção de trabalhadores empregados informalmente entre os três níveis geográficos de 2001 e 2011, Brasil, Nordeste e Bahia, apresentando-se sempre maior que o índice nordestino e do Brasil durante o período analisado.

**Figura 39-** Evolução do Percentual de Empregados e Trabalhadores Domésticos sem carteira de trabalho assinada dentre a População (%) ocupada de 16 anos ou mais de idade- 2001 a 2009 e 2011



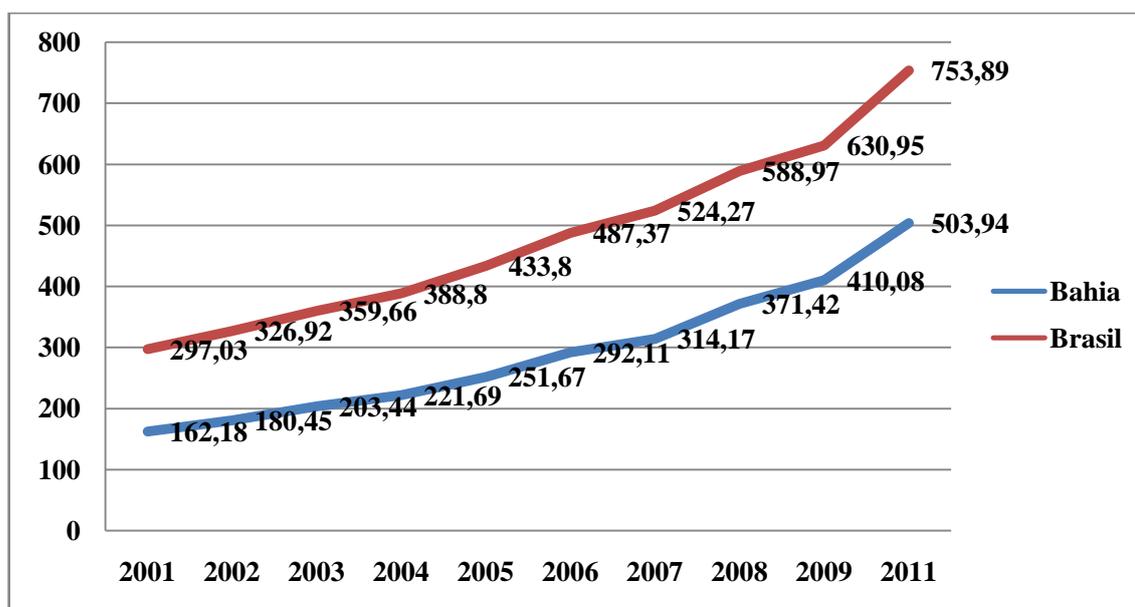
**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/Mercado de Trabalho - Painel Situacional da População Geral/MDS, 2012.

Constata-se que a estrutura do mercado de trabalho baiano, não acompanhou a queda acentuada do grau de informalidade observadas no Brasil de 23,89% em 2001 e 19,63% em 2011, mantendo-se com taxas superiores de 29,24% em 2001 e 26,61% em 2011.

O rendimento médio *per capita* do trabalho domiciliar na Bahia, teve um crescimento real de aproximadamente 35% entre os anos de 2001 e 2011, como pode ser observado na figura 41 de evolução da renda domiciliar *per capita* média, passando de R\$ 162,18 em 2001,

para R\$ 314,17 em 2008 e R\$ 503,94 em 2011. Este crescimento foi menor que o verificado no Brasil, cujo rendimento médio *per capita* do trabalho domiciliar do brasileiro ainda se mostra bastante superior, visto que passou de R\$ 297,03 em 2001 para R\$ 753,89 em 2011. (Boletim PNAD 2011/Educação, 2013, p.2).

**Figura 40** - Renda Domiciliar *per capita* média (R\$) – Bahia 2001 a 2009 a 2009 e 2011



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

No período entre 2001 e 2011, em relação às classes de rendimento médio mensal da população ocupada deve-se ressaltar que neste período o salário mínimo obteve ganhos reais (ganhos acima da inflação) elevando os valores das faixas de rendimentos médios, aumentando a renda média em termos monetários, assim, a proporção de pessoas nas classes de rendimento até dois salários mínimos aumentou.

A maior variação negativa se deu na classe de rendimento de mais de 20 salários mínimos que diminuiu 43% o número de pessoas ocupadas, enquanto a maior variação positiva foi na classe de rendimento de mais de ½ a 1 salário mínimo no estado da Bahia. (Boletim PNAD 2011 – Educação, p.2, 2013).

Quanto à escolaridade, houve uma queda no rendimento médio daqueles com 11 anos ou mais de estudo no mercado de trabalho de 5,6%, passando de R\$ 1.445 para R\$ 1.364 entre 2001 e 2011. Já os com menor escolaridade, que tiveram sua participação diminuída

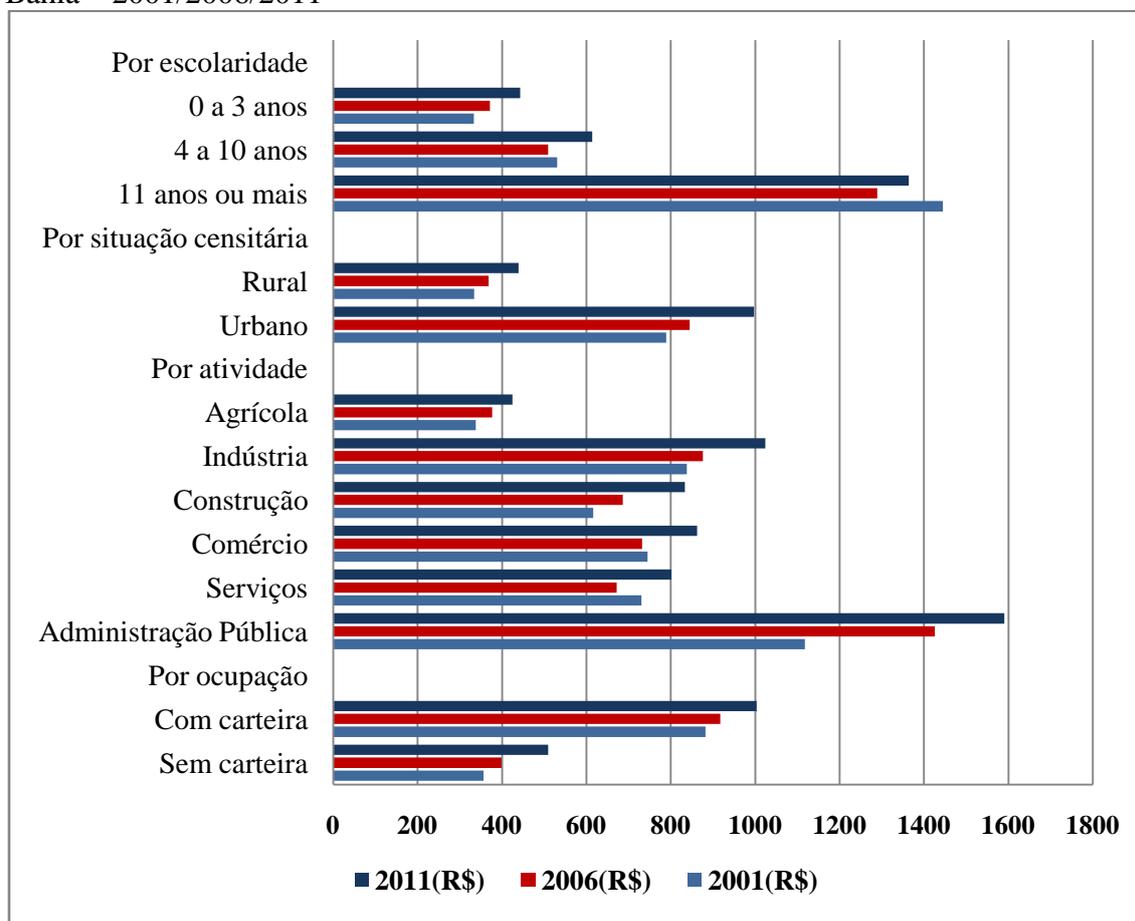
substancialmente, obtiveram o maior aumento real da renda (33,1%), passando de R\$ 333 para R\$ 443. Este resultado é reflexo da maior oferta de mão de obra qualificada, em detrimento dos trabalhadores de baixa escolaridade, cuja demanda é ampliada a partir do crescimento da construção civil. Salienta-se que os moradores da zona urbana continuaram ganhando mais que o dobro dos moradores da zona rural baiana, ainda que estes últimos tenham apresentado um crescimento da renda média um pouco maior que aqueles, 26,3% e 31,6%, respectivamente.

Entre os setores de atividade, a maior renda média se manteve para os empregados na administração pública, com R\$ 1.589 em 2011, os quais também obtiveram o maior crescimento entre 2001 e 2011. Com o segundo maior salário médio, tem-se a indústria, seguida pelo comércio. Já a ocupação melhor remunerada continuou sendo a de empregador, seguida pelos funcionários públicos e pelos trabalhadores com carteira assinada. O maior crescimento do rendimento médio observado no período foi entre os empregados sem carteira assinada, que passaram de R\$ 356 para R\$ 509. Ressalta-se o aumento da escolaridade média do trabalhador, paralelo à ampliação da oferta de trabalho mais qualificado (Boletim PNAD 2011/Educação, 2013, p.2).

A necessidade do estado da Bahia fomentar setores mais complexos, com tecnologia que exija mão de obra mais qualificada, elevaria a remuneração média e o emprego deste tipo de trabalho, que cresceu no período, aparentemente, como reflexo do crescimento da escolaridade da população em geral, e não por conta de um significativo desenvolvimento produtivo e tecnológico.

Por fim, cabe destacar o peso das políticas de renda e do mercado de trabalho sobre as mudanças positivas que, aliadas ao desempenho econômico superior ao da década anterior, permitiram uma ampliação sem precedentes do emprego formal. De forma direta, as contínuas elevações do salário mínimo, em termos reais, e a ampliação da renda das populações mais pobres, através de transferência de renda, e, de forma indireta, toda política de aquecimento do mercado interno, cujos efeitos conjuntos se traduzem na expansão da classe média e no aumento da renda, podem ser referendadas como atuações de governo com impacto substancial sobre o mercado de trabalho baiano.

**Figura 41-** Evolução do Rendimento Médio (R\$) do trabalho principal por anos de estudo Bahia – 2001/2006/2011



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE/PNAD 2001, 2006 e 2011.

A Constituição Federal de 1988 admite o trabalho a partir dos 16 anos, e também o trabalho a partir dos 14 anos, mas somente na condição de aprendiz. A partir da PNAD, não é possível aferir com precisão se a população de 14 a 17 anos ocupada está em condições divergentes das previstas por lei. Para o grupo de 5 a 13 anos, qualquer forma de trabalho é classificada como inadequada. (Boletim PNAD 2011 – Trabalho infantil, out. 2012 p.3).

Apesar do estado da Bahia apresentar um quantitativo elevado de crianças em situação de trabalho, entre 2006 e 2011, o trabalho infantil declina de forma acentuada no estado, o que significa que as políticas de combate ao trabalho infantil estão revelando-se eficazes. Outros efeitos que contribuem para a redução do trabalho infantil, inclusive nas faixas etárias mais altas, podem ser elencados como os ganhos reais de rendimento das populações mais pobres que ajudam a retardar a entrada de jovens no mercado de trabalho.

**Tabela 29** - Trabalho Infantil por Faixa Etária Bahia – 2006/ 2011

Faixa etária	População Total		População em situação de trabalho	
	2006	2011	2006	2011
<b>5 a 9 anos</b>	1.229.199	1.257.743	31.338	9.934
<b>10 a 13 anos</b>	1.108.219	1.060.236	125.248	84.311
<b>14 a 15 anos</b>	552.917	544.974	131.433	96.490
<b>16 a 17 anos</b>	557.500	567.322	206.475	174.874
<b>5 a 17 anos</b>	3.557.835	3.430.275	494.494	363.609

Fonte: IBGE–PNAD 2001, 2006 e 2011.

#### 5.4.5 População em Extrema Pobreza na Bahia

Além das variações de renda e desigualdade, verificou-se também a variação da extrema pobreza no estado, a partir do critério do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), definido para o plano do Governo Federal, intitulado Brasil Sem Miséria.

O Plano Brasil Sem Miséria foi lançado no País em junho de 2011, tendo a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza como responsável pela coordenação das ações e gestão do Plano. O desafio é de superar a extrema pobreza em todo o Brasil. O público definido como prioritário são os 16 milhões de brasileiros cuja renda familiar *per capita*, é inferior a R\$ 70,00 mensais, visando sua inserção na cidadania. Considerando que a extrema pobreza se manifesta de múltiplas formas além da insuficiência de renda, o Plano tem ações nacionais e regionais e foi estruturado em três eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços públicos. São mais de 100 ações, programas e políticas distribuídas nos três eixos, que envolvem os diversos Ministérios. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) coordena o Plano e todos os estados brasileiros aderiram ao Plano.

No campo, o objetivo central será aumentar a produção dos agricultores. Na cidade, qualificar a mão de obra e identificar oportunidades de geração de trabalho de renda para os mais pobres. Simultaneamente, o Plano Brasil Sem Miséria visa garantir maior acesso da população mais pobre à água, luz, saúde, educação e moradia. (Boletim SAGI/Brasil Sem Miséria/MDS,2013).

**Tabela 30** - Evolução da Extrema Pobreza Bahia – 2006/2011

Situação do Domicílio	População Total		População extremamente pobre		% da população em condições de extrema pobreza	
	2006	2011	2006	2011	2006	2011
<b>Total</b>	13.801.972	14.220.618	1.540,640	1.361.229	11,08	9,2
<b>Urbano</b>	9.296.741	10.481,883	686.237	616.862	7,5	5,9
<b>Rural</b>	4.505,231	3.738.735	854.403	744.367	19,1	19,9

**Fonte:** IBGE/PNAD 2006 e 2011.

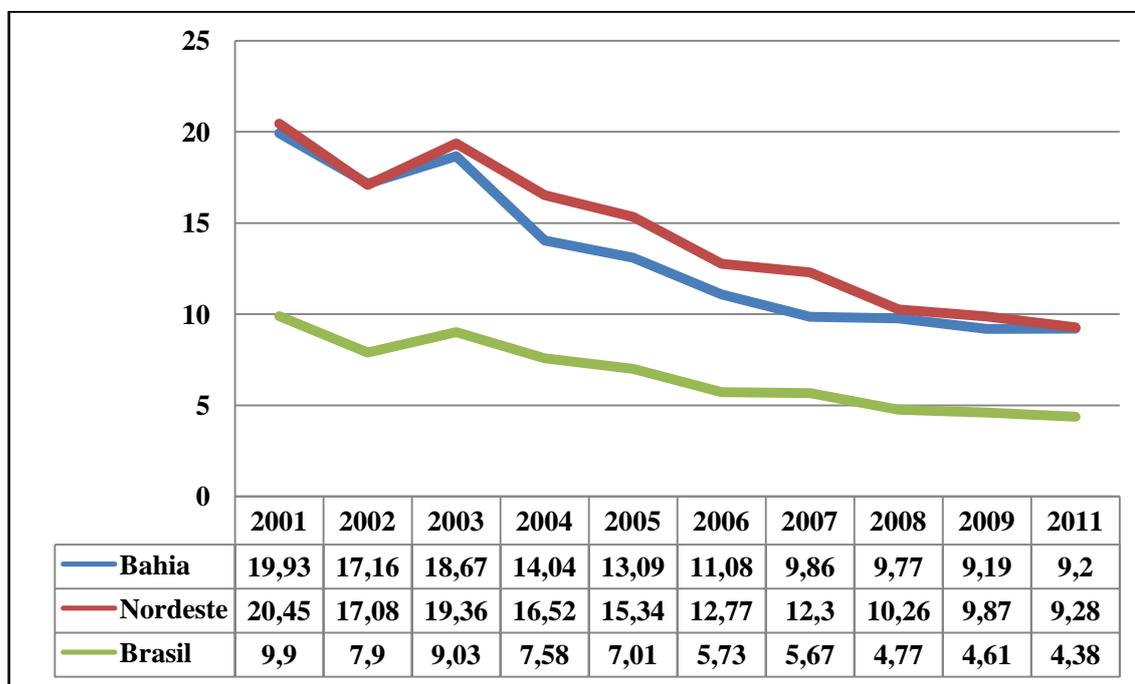
**Elaboração:** SEI, 2011.

Um dos motivos para a centralidade dos municípios é o Cadastro Único, porta de entrada para o Brasil Sem Miséria. Afinal, o responsável pelo registro das famílias no Cadastro é o poder público municipal, que também tem papel de destaque no funcionamento das redes de saúde, educação e assistência social, essenciais para a superação da extrema pobreza.

Este critério leva em conta a renda domiciliar *per capita*, sendo consideradas extremamente pobres pessoas residentes em domicílio com pelo menos uma das características: sem banheiro de uso exclusivo; sem ligação com rede geral de esgoto ou pluvial e sem fossa séptica; em área urbana sem ligação à rede geral de distribuição de água; em área rural sem ligação à rede geral de distribuição de água e sem poço na propriedade; sem energia elétrica; com pelo menos um morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto; com pelo menos um morador de 65 anos ou mais de idade; com pelo menos três moradores de até 14 anos de idade. De acordo com SEN, 2010:

Pobreza significa que as oportunidades mais básicas para o desenvolvimento dos indivíduos como cidadão lhe são negadas. Ou seja, a privação de uma boa saúde, de desfrutar uma vida criativa e ter um padrão de vida decente, de liberdade, de dignidade, de amor próprio, entre outras privações (SEN, 1997 apud SILVA; NEDER, 2010 p. 8).

**Figura 42** – Comparativo da Incidência da Extrema Pobreza na Bahia – Nordeste - Brasil 2006 a 2009 e 2011



**Fonte:**Elaboração própria a partir de dados do Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/Renda - Índices analíticos de medição da pobreza (PNAD)2011/MDS, 2013.

A extrema pobreza da população total no Estado da Bahia, diminuiu entre 2001 e 2011, com o indicador passando de 19,93% em 2001 para 9,2% em 2011, o que significa aproximadamente 200 mil pessoas que saíram da extrema pobreza no estado da Bahia no período analisado. Na zona urbana, o quantitativo de pessoas em extrema pobreza diminuiu em quase 80 mil pessoas, passando de 695 mil para 616 mil, de acordo com o critério do MDS/IBGE.

Este critério leva em conta a renda domiciliar *per capita*, considerando extremamente pobres aqueles que vivem com valor igual ou menor do que R\$ 70 mensais por pessoa do domicílio. Com isso, a taxa de extrema pobreza na zona urbana da Bahia declinou de 2001 para 2011.

**Tabela 31** - População Urbana e Rural e em Extrema Pobreza (%) nos Municípios do Território de Identidade Vitória da Conquista (TRVC) – 2010

Municípios	Pop/ha	Pop Urbana	Pop Rural	Pop extrema pobreza*	%
Anagé	25 516	4.924	20.592	5.521	21,6%
Aracatu	13 743	3 938	9 805	1.711	12,4%
Barra do Choça	34 788	22 407	12 381	4.775	13,7%
Belo campo	16 021	9 029	6 992	3.234	20,2%
Bom Jesus da Serra	10 113	2 768	7 345	2.961	29,3%
Caetanos	13 639	3 291	10 348	3.850	28,2%
Cândido Sales	27 918	19 286	8 632	5.105	18,3%
Caraíbas	10 222	2 513	7 709	1.861	18,2%
Condeúba	16 898	7 462	9 436	3.822	22,6%
Cordeiros	8 168	2 551	5 617	1.489	18,2%
Encruzilhada	23 766	5 130	18 636	6.062	25,5%
Guajeru	10 412	2 077	8 335	2.518	24,2%
Jacaraci	13 651	4 923	8 728	2.595	19,0%
Licínio de Almeida	12 311	6 253	6 058	1.515	12,3%
Maetinga	7 038	2 817	4 221	1.365	19,4%
Mirante	10 507	1 809	8 698	3.349	31,9%
Mortugaba	12 477	5 887	6 590	1.767	14,2%
Piripá	12 783	6 195	6 588	2.941	23,0%
Planalto	24 481	14 869	9 612	4.334	17,7%
Poções	44 701	34 659	10 042	9.221	20,6%
Presidente Janio Quadros	13 652	4 198	9 454	4.367	32,0%
Ribeirão do Largo	8 602	4 647	3 955	965	11,2%
Tremedal	17 029	3 939	13 090	4.212	24,7%
Vitória da Conquista	306.866	274 739	32 127	20.524	6,7%

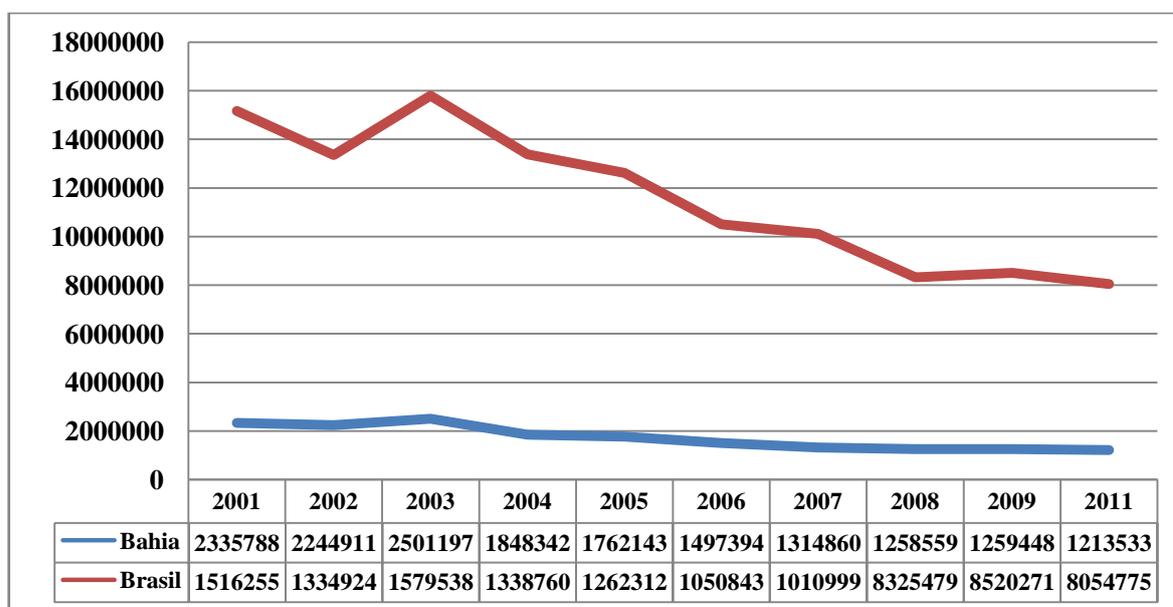
**Fonte:** Censo IBGE 2010 Boletim Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

Na zona rural, o número de pessoas abaixo da linha da pobreza extrema, diminuiu em 116 mil, porém, como a redução da população rural ocorreu uma taxa mais elevada, a proporção de extrema pobreza aumentou de 19,1 para 19,9% no meio rural. Conclui-se que a extrema pobreza no meio urbano está intimamente ligada ao mercado de trabalho e também é relevante considerar que na zona rural a ocupação e oportunidades de trabalho, não é suficiente para reduzir de forma significativa a extrema pobreza.

A população no Estado da Bahia que tem renda domiciliar *per capita* de até R\$ 70,00 totalizou em 2011, 1.213.533 pessoas, sendo que no total do País no mesmo ano totalizou 8.054.775 pessoas. Em 2009 o estado da Bahia apresentava 1.259.448 pessoas, e em 2008 1.258.559 pessoas, em 2007, 1.314.860 e em 2006 1.497.394 pessoas, apresentando uma diferença entre 2006 a 2011 de 283.000 pessoas, que aumentaram a renda e passaram a ter

uma renda domiciliar *per capita* maior que R\$ 70,00. No intervalo de dez anos, o número de pessoas que saíram da extrema pobreza na Bahia, totalizou 1.122.255 pessoas e no Brasil 6,538,520 pessoas.

**Figura 43** - População com Renda Domiciliar *per capita* de até R\$ 70,00<sup>6</sup> – Bahia 2001a 2009 e 2011

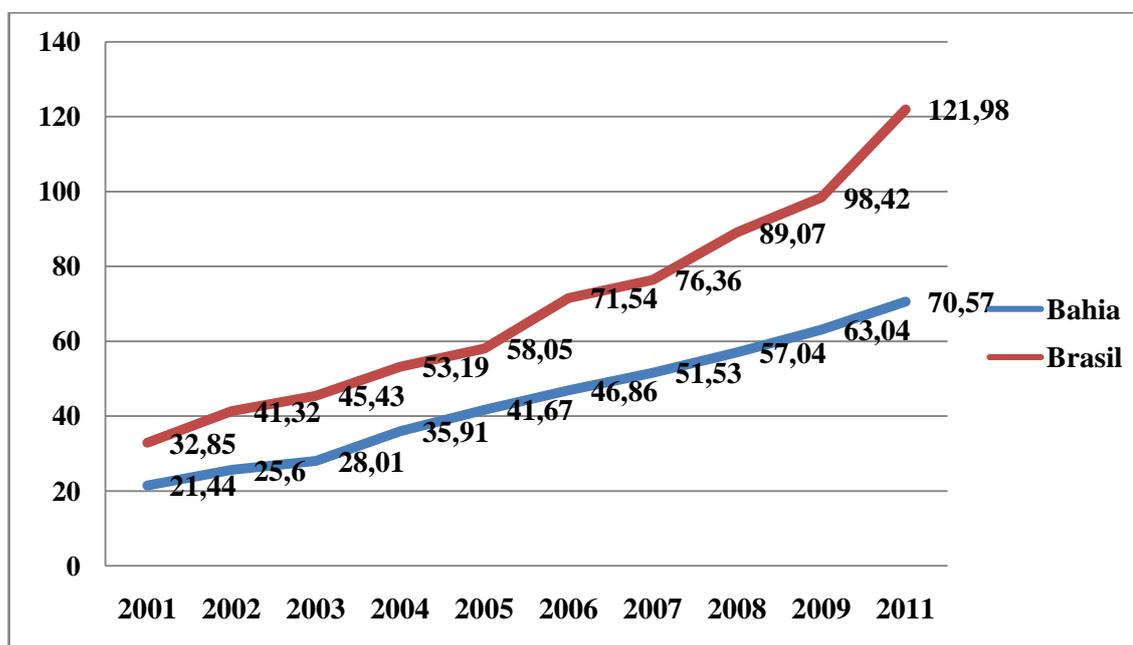


**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/Renda - Evolução da Pobreza (PNAD) 2011.

Em 2001 a média de renda domiciliar *per capita* média das famílias mais pobres do estado da Bahia era de R\$ 21,44 evoluindo em 2011 para R\$ 70,57. No Brasil no mesmo ano a média era de R\$ 121,98. Como o critério do MDS estabelece como parâmetro a renda *per capita* abaixo de R\$ 70,00, o repasse de recursos direto às famílias através do programa Bolsa Família deve ser considerado para esta evolução.

<sup>6</sup>Renda domiciliar *per capita* abaixo de R\$ 70,00.

**Figura 44** - Evolução da Renda domiciliar *per capita* média dos 20% mais pobres da População (R\$) – Bahia 2011 a 2009 e 2011



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

#### 5.4.6 Índice de Performance Econômica (IPE) nos municípios do TRVC

Em 1990 a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), em parceria com a unidade local do IBGE e da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) se concentraram na elaboração de indicadores municipais que pudessem ser atualizados em períodos menores, dentro dos períodos intercensitários. Dos resultados dos esforços empreendidos resultou na metodologia cálculo do Produto Interno Bruto municipal, feito em parceria entre a SEI e o IBGE, bem como a criação do Índice de Desenvolvimento Social (IDS) e o Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE).

Em 2011, foram revisados através da própria SEI, os cálculos do IDE e do IDS, que passaram por uma revisão conceitual e metodológica e passaram a se chamar Índice de Performance Econômica (IPE) e Índice de Performance Social (IPS). No Boletim da SEI-Índice de Performance Econômica e Social da Bahia, de maio de 2013, a justificativa pela opção de mudança do termo desenvolvimento por performance, está relacionada a questões conceituais, pois o termo desenvolvimento é muito mais abrangente do que o indicador podia oferecer em termos de análise e resultado. Eles apenas classificam os municípios de acordo

com o nível de cobertura de serviços oferecidos para a população em um determinado ano de referência.

O IPE tem como finalidade a classificação dos Municípios e Territórios de Identidade com a finalidade de retratar a realidade municipal e territorial no período de tempo analisado, objetivando nortear o uso dos recursos públicos, buscando atender às prioridades com o comprometimento de diminuir as desigualdades econômicas e sociais historicamente presentes no Estado da Bahia. De acordo com o Boletim de Performance Social da SEI, 2013:

esses indicadores foram construídos levando em consideração as variáveis que expressam as disponibilidades de recursos (*input-indicators*), e seu impacto na realidade social (*output-indicators*), traduzindo assim o esforço operacional de alocação dos recursos para a obtenção de melhorias efetivas (*throughput-indicators*) para população. Obviamente, os resultados obtidos pelos indicadores refletem em parte a realidade do município considerando as variáveis selecionadas, todavia, não captam a qualidade dos serviços ofertados, concentrando-se apenas em uma análise quantitativa (Boletim SEI/Índice de Performance Econômica e Social da Bahia, p.2, 2013).

Também este indicador torna-se instrumento de formulação e acompanhamento de políticas públicas, pois podem ser facilmente atualizados, e permitem a desagregação em termos sociodemográficos e socioeconômicos. Apresentam boa confiabilidade nos dados utilizados, pois as informações são baseadas em registros administrativos oriundos de órgãos oficiais. Tem algumas limitações, não permitindo fazer análises longitudinais, ou temporais e não apresentam uma escala de mensuração que permita quantificar e afirmar o que é uma boa performance. Desta forma os resultados municipais são obtidos e comparados em relação à média verificada para o estado da Bahia, podendo-se estabelecer quais municípios estão acima e abaixo da média do estado, embora não permita verificar se essa média é boa (ou alta) em relação a outras unidades da Federação.

O IPE tem como vantagens quando comparado com outros índices, a fácil atualização, suas bases de dados de referência são os registros administrativos, sua periodicidade é anual e ele contempla o recorte municipal. As informações de cálculos do IDE e IDS eram originárias do Censo Demográfico, impedindo uma atualização sistemática e atualizada dos indicadores e, os mesmos não podiam mensurar se um município era desenvolvido ou não. Não havia uma escala padronizada para caracterizar o desenvolvimento econômico ou social de um município perante o estado ou a outras unidades comuns entre as federações.

Para o cálculo atual o IPE utiliza variáveis de registros administrativos e não somente estimativas com base censitárias, permitindo uma fácil atualização, por se tratar de fonte de dados estatísticos que permite um processo contínuo de comparabilidade entre os municípios, em relação à média estadual e entre territórios de identidade, no mesmo período de tempo analisado. Segundo a publicação da SEI, no Índice de Performance Econômica e Social da Bahia, (SEI,2013) a metodologia para o cálculo do Índice de Performance Econômica (IPE) define-se pela expressão:

$$IPE = \sqrt[4]{INF \times IPM \times ICE \times IIF}$$

Constituído pelos seguintes indicadores:

- INF – Índice de Infraestrutura: calculado tomando-se como base as variáveis de consumo total de energia elétrica, número de instituições financeiras e estabelecimentos comerciais e de serviços, conforme expressão:

$$INF = \sqrt[3]{EEN \times BAN \times ECS}$$

- IPM – Índice do Produto Municipal: a variável é calculada pela estimativa do Produto Interno Bruto – PIB, através do rateio do PIB regional dos municípios – sendo a ponderação das variáveis dos setores agropecuário, industrial, serviços e financeiro, conforme componentes:

Setor Agropecuário: Valor da produção agrícola, silvicultura e extrativa vegetal; produção do leite e mel; efetivos dos rebanhos e aves e mão de obra ocupada na pesca.

Setor Industrial: valor das saídas de mercadorias da indústria de transformação e extrativa mineral; trabalhadores formais e informais na construção civil; geração e distribuição de energia elétrica.

Setor de Serviços: valor das saídas de mercadorias das atividades de comércio, alojamento e alimentação; valor das receitas do transporte aéreo, de carga e passageiros, valor da receita de

carga do transporte hidroviário, salários pagos pelo governo municipal, receita tributária, terminais de telefonia fixa e consumo de energia elétrica.

Setor Financeiro: aplicações e depósitos do governo e setor privado, poupança e a prazo.

- ICE – Índice de Corrente de Comércio Exterior: soma das exportações e importações dos municípios com o resto do mundo.

$$ICE = \left( \frac{\text{Exportações} + \text{Importações}}{\text{População}} \right) \times 100.000$$

- IIF – Índice de Independência Fiscal (razão entre a receita própria do município e a receita total = receita própria mais transferências).

$$IIF = \left( \frac{\text{Receita própria}}{\text{Receita total}} \right) \times 100$$

**Tabela 32** - Análise Relativa dos Índices de Performance Econômica (IPE) dos Municípios do Estado da Bahia – 2010

Intervalo IPE	Nº		Percentual	% acumulado
	Municípios	Acumulado		
4900 < IPE < 5000	287	287	68,8%	68,8%
5000 < IPE < 5100	114	401	27,3%	96,2%
5100 < IPE < 5200	9	410	2,2%	98,3%
5200 < IPE < 5300	4	414	1,0%	99,3%
5300 < IPE < 5400	3	417	0,7%	100,0%

**Fonte:** Boletim da SEI/Índice de Performance Econômica e Social da Bahia, 2013.

Na metodologia de cálculo do Indicador Econômico, a SEI utiliza o método dos *scores* padronizados, por se tratar de um método que permite a comparação dos indicadores entre si e em relação à média estadual, e por permitir um acompanhamento das posições dos municípios ao longo do tempo. Segundo este método, os municípios foram classificados em ordem decrescente em cada índice, obtido através da média geométrica dos *scores* padronizados de cada um deles. O *score* padronizado de cada indicador referente aos municípios foi calculado utilizando a seguinte expressão:

$$E_p = \left( \frac{E_b - E_m}{S} \times 100 \right) + 5000$$

$E_p$  = Escore padronizado no indicador.

$E_b$  = Indicador do município.

$E_m$  = Valor médio dos indicadores.

$S$  = Desvio padrão do indicador.

Para os cálculos, com a adoção da média de 5000, tem-se uma amplitude de escala onde todos os municípios podem ser diferentes um do outro, evitando a superposição dos índices, o que acontece quando do uso de uma escala de amplitude limitada. No ano de 2010, pode-se observar na tabela 32 que, dos 417 municípios, 287 apresentaram IPE menor que 5000 e 130 municípios tiveram o indicador acima de 5000. Isto representa, em termos relativos, que 68,8% destes municípios têm o IPE abaixo da média e 31,2% acima.

Dos 417 municípios do estado, 221 municípios, o equivalente a 53% apresentam os menores indicadores de IPE. Na análise do IPE por Território de Identidade, dos 24 municípios do TRVC, 22 municípios tiveram indicador abaixo da média e somente 02 municípios acima. Dentre os dez municípios no Estado com menores índices do IPE em 2010, temos os municípios que fazem parte do TRVC como, Bom Jesus da Serra (4.936) e Caetanos (4.947, ocupando o 9º e 3º lugares, respectivamente. (Boletim SEI/Índice de Performance Econômica e Social da Bahia, p.10, 2013).

Nestes municípios faltam investimentos em infraestrutura e serviços sociais. Há um grupo de municípios nos quais a população depende de recursos do setor público repassados pelos programas de transferências de renda, juntamente com a agricultura familiar e de subsistência.

Salienta-se que os resultados do Índice de Performance Econômica, tem importância para processos de tomada de decisões no planejamento de políticas públicas por parte dos gestores, bem como os municípios passam a ter uma referência de ação, quando podem ser agrupados na mesma situação de outros diferentes, inclusive para priorizar decisões e recursos

buscando melhorias ou ainda para comparativo com experiência exitosa em um determinado município.

## **5.5 ASPECTOS SOCIAIS DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA (TRVC)**

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), divulgada em 2012, referente a 2001 a 2011, podem-se constatar avanços nos indicadores educacionais baianos. Tais avanços, decorrem do efeito de dois processos simultâneos: primeiro, de políticas específicas - a exemplo do Bolsa Família - cujas condicionalidades implicam no aumento da frequência escolar e segundo, da modificação da pirâmide etária, com redução absoluta de pessoas em idade escolar. (Boletim SEI/ Resultados da PNAD 2011/Educação.p.2, 2013).

### **5.5.1 Indicadores na área de Educação**

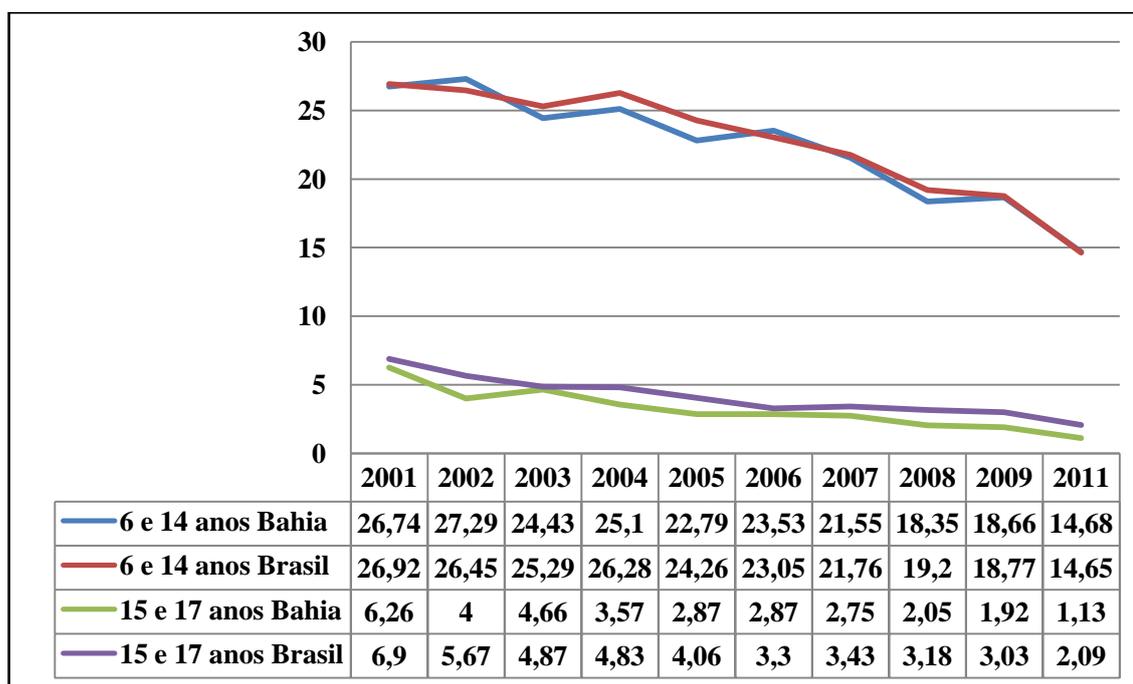
Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio<sup>7</sup>, foram instituídos pelas Nações Unidas no ano 2000 e assinados por 194 países membros. Assim, também buscando atender aos objetivos do Milênio, com a intenção de zerar a taxa do número de crianças fora da escola e sem saber ler nem escrever, o estado busca diminuir gradativamente em todas as faixas de idade os índices de analfabetismo.

Se considerarmos as condicionalidades exigidas pelas políticas específicas, como a frequência escolar incorre-se na indução a redução do analfabetismo entre os mais jovens. De acordo com o gráfico abaixo, a taxa de analfabetismo da população baiana 20% mais pobre com idade entre 6 e 14 anos, que não sabe ler nem escrever, apresentou uma queda considerável entre os anos de 2007 com 21,55% e em 2011 14,68%. Na taxa de analfabetismo da população baiana 20% mais pobre com idade entre 15 e 17 anos apresentou uma queda de 2007 de 2,75% para 1,13% em 2011, sendo maior a taxa de queda ocorrida no país de 1,34% neste período na Bahia foi de 1,62%.

---

<sup>7</sup>No ano 2000, durante a Cúpula do Milênio das Nações Unidas, 189 países fixaram 8 objetivos a serem alcançados até 2015, considerados como Objetivos do Milênio, quais sejam: erradicar a fome e a pobreza extrema; atingir o ensino primário universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade da infância; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (IPEA, 2007).

**Figura 45** - Taxa de Analfabetismo (%) da População 20% mais pobre - idade entre 6 e 14 anos e 15 e 17 anos – Bahia/Brasil 2001 a 2009 e 2011

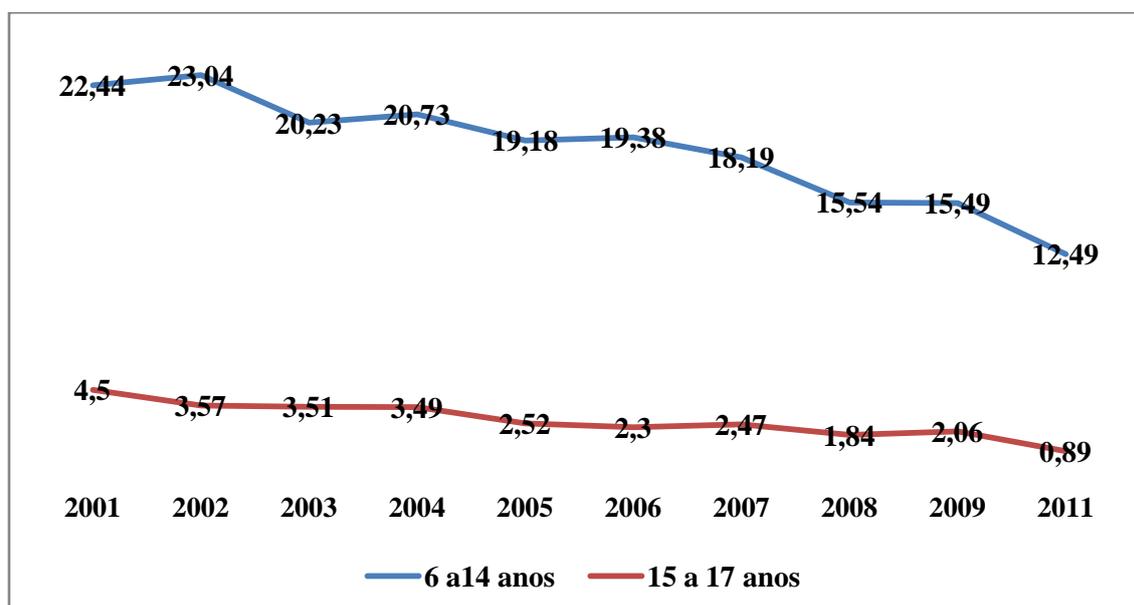


**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/ Educação Painel situacional da população 20% mais pobre segundo faixa etária/MDS.

Em relação aos índices da taxa de analfabetismo da população 20% mais pobre com idade entre 6 e 14 anos, o Estado da Bahia apresentou em alguns anos um índice pequeno de inferioridade apresentando em 2011 taxas de 14,68% e 14,65% para o Estado da Bahia e Brasil, respectivamente. Em relação a faixa etária de 15 e 17 anos, a taxa de analfabetismo da população baiana 20% mais pobre apresentou-se sempre inferiores em todo o recorte do período, exceto no ano de 2003, apresentando uma queda mais acentuada em relação a faixa de 6 e 14 anos. Em 2011 a Bahia apresentava uma taxa de 1,13% e o país 2,09%.

A taxa de analfabetismo da população geral baiana na faixa de 6 a 14 anos, que não sabe ler nem escrever, apresentou uma queda considerável entre os anos de 2001 e 2011, de 9,95% no período analisado na figura 47. Em 2001 o índice de 22,44%, em 2007 de 18,19% e em 2011, 12,49%. O Brasil apresentava em 2001 um índice de 16,01%, em 2007 um percentual de 13,15 e em 2011, 9,67%. O estado da Bahia ainda apresenta índices mais elevados que a taxa do País para esta faixa de recorte do período, mas tem tido um decréscimo significativo.

**Figura 46 - Taxa de Analfabetismo da População Geral (%) com idade de 6 a 14 anos – 15 a 17 anos - Bahia 2001 a 2009 e 2011**

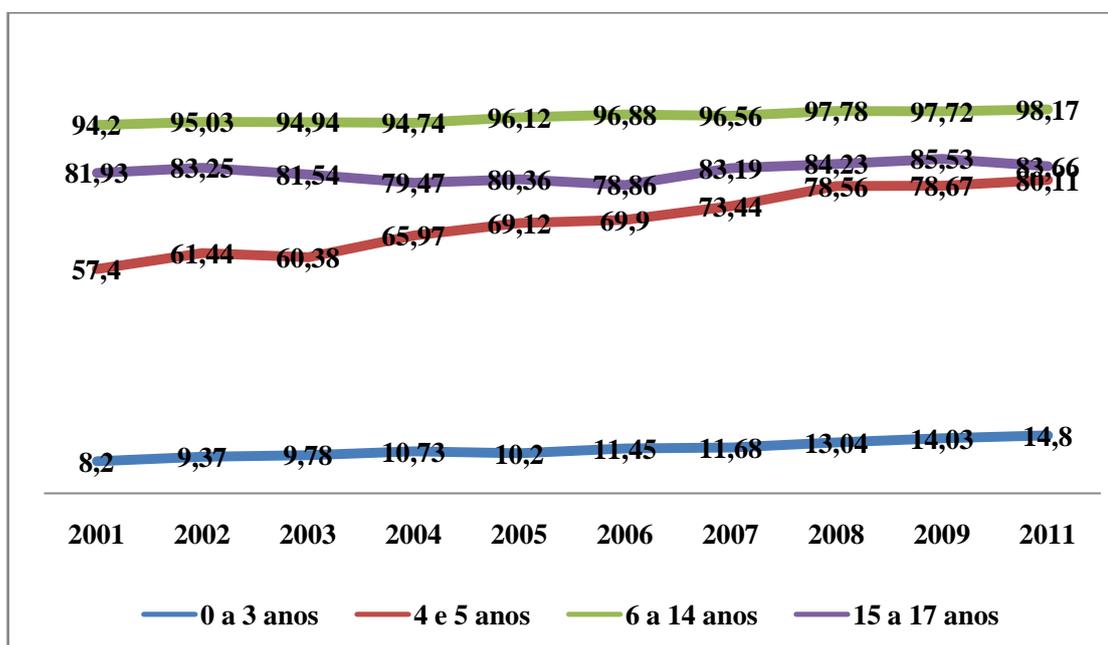


**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/ Painéis Situacionais de Educação - Situacional da População Geral/MDS, 2012.

O estado da Bahia está próximo da universalização do ensino para crianças de 6 a 14 anos, tendo o indicador de frequência escolar neste recorte passado de 94,2% para 98,2% entre 2001 e 2011. Conforme gráfico da Figura 46, na faixa de idade com idade de 15 a 17 anos de 2001 a 2011, os índices de 81,93 passaram em 2011 para 83,66%, ficando inferior no crescimento quanto às outras faixas de idade analisadas no período analisado.

As taxas do Brasil em 2011 nas faixas de 0 a 3 anos foi de 20,56%, de 4 e 5 anos 77,98%, de 6 a 14 apresentou taxa de 98,20% e de 15 a 17 anos com 83,70%, o que se observa, é que as taxas da Bahia ficaram inferiores em todas as faixas de idade, referente a média do país em 2011, sendo que em 2001 ficavam superiores também em todas as faixas.

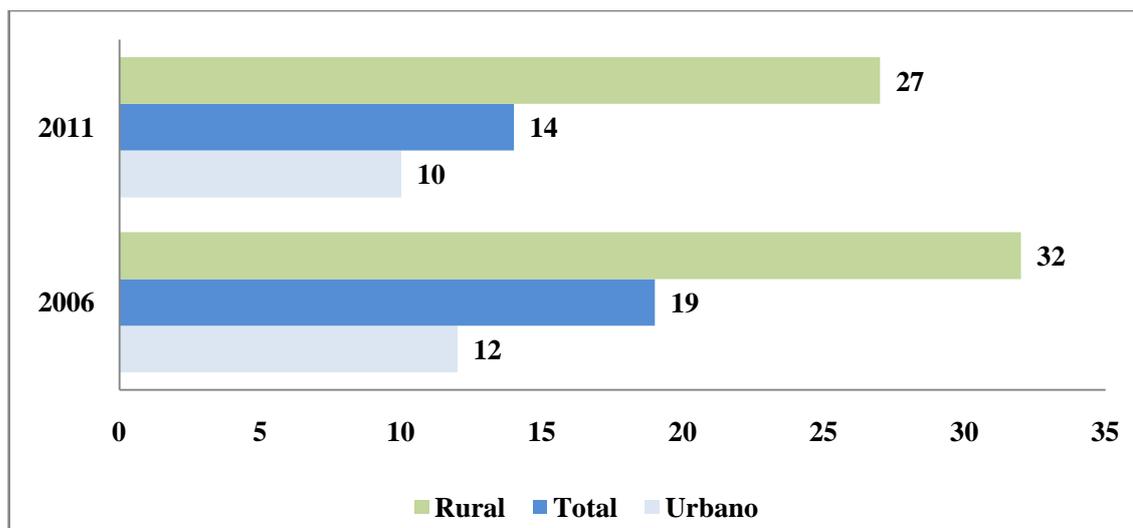
**Figura 47** - Taxa de Frequência à escola ou creche da População geral (%) com idade entre 0 a 3 anos/4 e 5 anos/6 a 14 anos/15 a 17 anos/Bahia - 2001 a 2009 e 2011



**Fonte:**Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/ Painéis Situacionais de Educação - Situacional da População Geral/MDS.

De acordo com o gráfico abaixo, a taxa de analfabetismo baiano, que não sabe ler nem escrever, apresentou uma queda considerável entre os anos de 2006 e 2011 sendo que a população residente em zonas rurais apresentou taxa de analfabetismo bastante superior à população residente em zona urbana; neste sentido, aquela população apresentou uma queda mais acentuada do analfabetismo no período, de 32% para 27%. Entre a população urbana, a taxa de analfabetismo foi reduzida de 12% para 10% entre 2006 e 2011. Isto corresponde que na zona urbana, a diminuição de analfabetos nesse período correspondendo a 24 mil pessoas, e, na zona rural, de 289 mil pessoas.

De maneira geral, a Bahia teve uma queda na sua taxa de analfabetismo de cinco pontos percentuais, caindo de 19% para 14%. Ainda de acordo com os dados da PNAD, 2011 cerca de 80% da população analfabeta do estado da Bahia, está concentrada entre as pessoas de 40 anos ou mais, o que é justificado pela compreensão do analfabetismo como um passivo remanescente de um período em que, a oferta educacional não acompanhava o crescimento da demanda.

**Figura 48** - Taxa de Analfabetismo Total por situação Censitária – Bahia - 2006/2011

**Fonte:**Elaboração própria a partir dos dados do Boletim da SEI Resultados da PNAD 2011 – Educação, p.2. 2013.

No meio urbano, apesar de o número de analfabetos ter crescido em 29 mil para a população de 40 anos ou mais, o índice caiu de 24% para 19,1% no período, pois a expansão da população desta faixa etária ocorreu a partir de entrantes alfabetizados. É importante ressaltar que os analfabetos entrantes neste recorte, em sua maioria, migraram da zona rural baiana. Já no meio rural, a situação é mais grave, visto que mais da metade da população com idade igual ou acima de 40 anos era de analfabetos em 2006 (55,4%), proporção que caiu para 43,8% em 2011, significando uma diminuição de 163 mil analfabetos nesse recorte do período analisado.

### 5.5.2 Indicadores na área de Saúde

Vale registrar que uma das fontes mais antigas de informação periódica para construção de indicadores sociais no país é o Registro Civil. As informações básicas sobre nascimentos e óbitos são compiladas pelo IBGE e, em alguns casos, também pelos órgãos estaduais de estatística. Segundo a Constituição de 1988, ao se tratar da questão saúde, de forma ampla e abrangente, considera-se saúde como “direito de todos e dever do Estado garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.” (Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 1998).

O Índice do Nível de Saúde (INS) é calculado através dos coeficientes que levam em consideração: a ocorrência de doenças de notificação obrigatória (reduzíveis por saneamento e imunização) para cada 100 mil habitantes; número de óbitos por sintomas, sinais e afecções mal definidos, em relação ao total de óbitos; número de profissionais de saúde para cada 1000 habitantes; número de estabelecimentos de saúde para cada 1000 habitantes; doses de vacinas aplicadas em cada 1000 habitantes e número de leitos para cada 1000 habitantes. Sendo definido o cálculo pela expressão:

$$INS = \sqrt[6]{\prod_{i=1}^6 W_i}$$

O INS pressupõe que, se a população estiver bem assistida na área de saúde e saneamento, os níveis de ocorrência das doenças reduzíveis por imunização e saneamento básico tendem a ser baixos. Na indisponibilidade de medidas de qualidade dos serviços de saúde para os municípios baianos, procura-se aferir o nível de atendimento à população agregando indicadores referentes à oferta de serviços como número de profissionais de saúde, estabelecimentos de saúde, vacinações e leitos.

Um conjunto de indicadores de saúde se destina a produzir evidência sobre a situação sanitária e suas tendências, como base empírica para identificar grupos humanos com maiores necessidades de saúde, estratificar o risco epidemiológico e identificar áreas críticas. Constitui, assim, insumo para o estabelecimento de políticas e prioridades melhor ajustadas às necessidades de saúde da população. Além de prover matéria prima essencial para a análise de saúde, a disponibilidade de um conjunto básico de indicadores tende a facilitar o monitoramento de objetivos e metas em saúde, estimular o fortalecimento da capacidade analítica das equipes de saúde e promover o desenvolvimento de sistemas de informação de saúde intercomunicados (site RIPS/Rede interagencial de informações para a saúde/Indicadores e Dados Básicos para a Saúde no Brasil, 2012).

De acordo com os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil/Demografia dos municípios do TRVC, a esperança de vida ao nascer aumentou 5,41 anos na última década, passando de 65,11 anos em 2000 para 70,52 anos em 2010. Em 2010, a esperança de vida ao nascer média para o estado da Bahia é de 72,0 anos e, para o país, de 73,9 anos.

A mortalidade infantil (mortalidade de crianças com menos de um ano) no TRVC reduziu passando de 42,17 por mil nascidos vivos em 2000 para 25,51 por mil nascidos vivos em 2010 conforme tabela 33.

**Tabela 33** - Esperança de Vida ao Nascer, Mortalidade Infantil e Taxa de Envelhecimento nos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) 2000/2010

Municípios	Esperança de vida ao nascer (2000)	Esperança de vida ao nascer (2010)	Mortalidade infantil (2000)	Mortalidade infantil (2010)	Taxa de envelhecimento (2000)	Taxa de envelhecimento (2010)
Anagé	63.94	71.27	46.00	23.70	6.91	11.09
Aracatu	64.68	70.25	43.40	26.60	7.60	10.43
Barra do Choça	63.50	71.21	47.60	23.80	4.15	7.28
Belo campo	64.87	70.59	42.80	25.60	7.05	10.00
Bom Jesus da Serra	63.89	69.95	46.20	27.60	6.45	9.81
Caetanos	63.89	68.47	46.20	32.30	6.95	8.94
Cândido Sales	64.87	72.90	42.80	19.40	6.02	8.64
Caraíbas	63.31	69.35	48.30	29.40	7.94	11.67
Condeúba	65.81	72.32	39.60	20.80	8.48	11.32
Cordeiros	65.23	70.77	41.50	25.10	7.50	10.55
Encruzilhada	66.12	70.23	38.50	26.70	4.89	7.27
Guajeru	66.81	71.20	36.30	23.90	7.66	11.35
Jacaraci	67.52	69.48	34.10	29.00	8.52	11.82
Licínio de Almeida	67.84	71.49	33.10	23.10	8.06	10.43
Maetinga	65.47	70.07	40.70	27.20	7.86	12.02
Mirante	63.89	68.33	46.20	32.80	5.20	9.84
Mortugaba	68.49	71.28	31.20	23.60	8.35	11.91
Piripá	66.40	71.10	37.60	24.20	6.96	10.57
Planalto	61.68	69.25	54.60	29.80	6.52	9.22
Poções	64.87	72.85	42.80	19.50	7.88	9.87
Presidente Janio Quadros	65.23	71.29	41.50	23.60	8.13	11.03
Tremedal	65.47	69.94	40.70	27.60	8.40	12.78
Vitória da Conquista	65.72	72.30	39.90	21.20	5.36	6.94
<b>Total</b>	<b>1.562,63</b>	<b>1.692,43</b>	<b>1.012,00</b>	<b>612,30</b>	<b>171,78</b>	<b>249,29</b>
<b>Média dos municípios</b>	<b>65,11</b>	<b>70,52</b>	<b>42,17</b>	<b>25,51</b>	<b>7,16</b>	<b>10,39</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, Demografia, 2013.

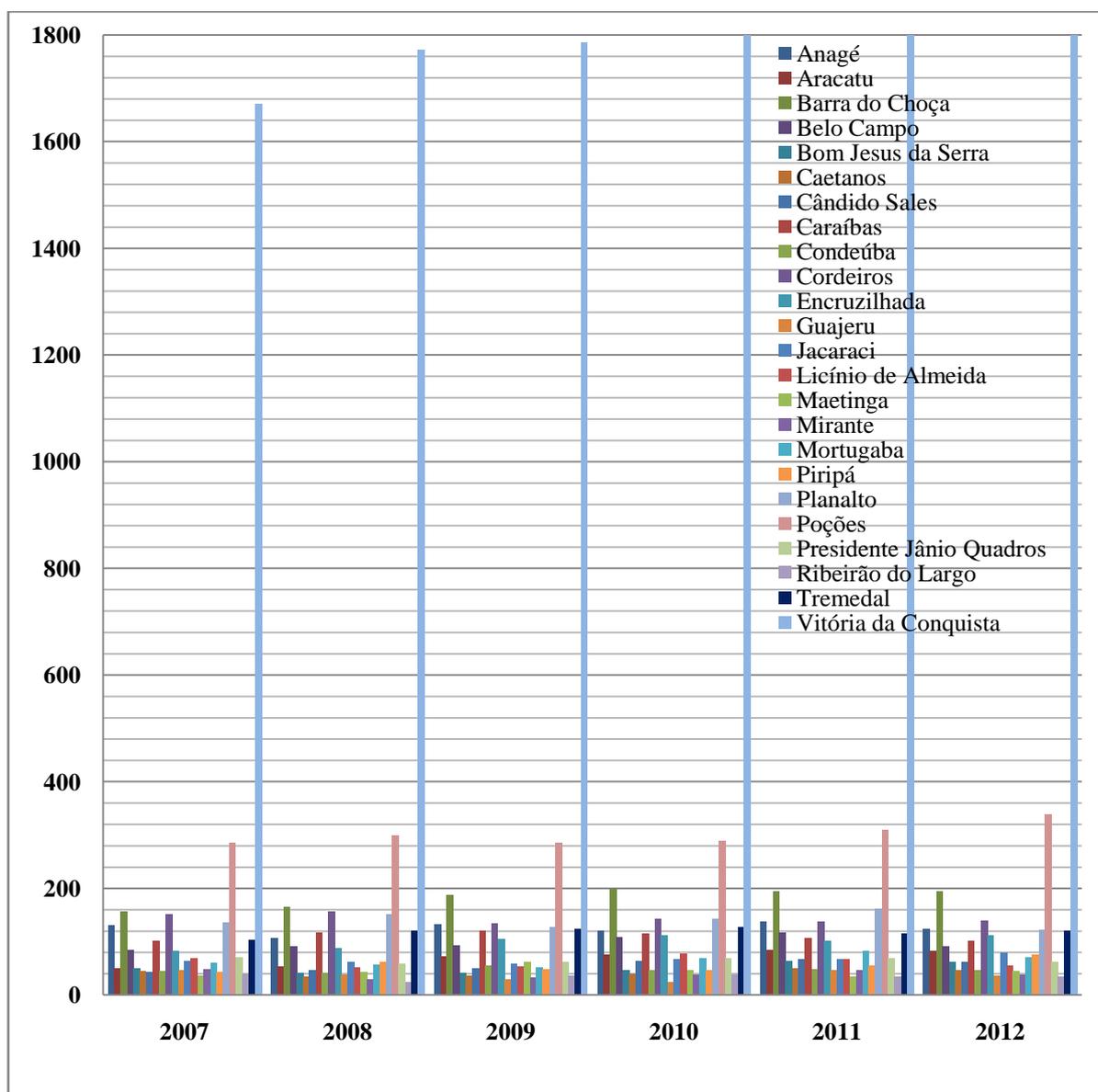
Segundo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, a mortalidade infantil para o Brasil deve estar abaixo de 17,9 óbitos por mil em 2015. Em 2010, as taxas de mortalidade infantil do estado da Bahia e do Brasil eram 21,7 e 16,7 por mil nascidos vivos, respectivamente. A taxa do TRVC ainda apresenta-se mais alta em relação ao Estado e país.

O indicador longevidade mostra o número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados no ano de referência. Entre 2000 e 2010, dados da tabela 33, todos os municípios apresentaram crescimento passando de 7,16 para 10,39 na média de taxa de envelhecimento para o TRVC. O indicador longevidade mostra o número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados no ano de referência.

A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) pelo Governo Federal significou uma nova forma de gestão, descentralizada e integrada, que permita o constante aperfeiçoamento dos serviços de saúde no país. Nesse novo modelo o município passa a ser, de fato, o responsável imediato pelo atendimento das necessidades e demandas de saúde de sua população. Os mecanismos de ação desse modelo convergem, assim, para o fortalecimento do sistema municipal voltado para o atendimento integral de sua própria população, como destaca a NOB 01/96 do SUS: "...a criação e o funcionamento desse sistema municipal possibilitam uma grande responsabilização dos municípios, no que se refere à saúde de todos os residentes em seu território. No entanto, possibilitam, também, um elevado risco de atomização desordenada dessa parte do SUS, permitindo que um sistema municipal se desenvolva em detrimento de outro, ameaçando, até mesmo, a unicidade do SUS. Há que se integrar, harmonizar e modernizar, com equidade, os sistemas municipais" (Boletim SESAB, dados do Ministério da Saúde/Sistema de Orçamento Público em Saúde/SIOPS, 2012).

Quanto aos gastos públicos empregados na área de saúde, estes referem-se ao somatório de recursos aplicados na área, observando-se um aumento progressivo destes recursos, com ampliação de recursos nas esferas de governo estadual e Federal aos municípios do estado da Bahia. Os valores do gasto público com Saúde *per capita* em reais, no Estado da Bahia, em 2003 era de R\$ 91,3, em 2004 R\$ 116,2, em 2005 R\$ 139,02, em 2006 R\$ 182,00, em 2007 R\$ 202,7, em 2008 R\$ 234,6, em 2009 R\$ 251,9, em 2010 R\$ 292,6 e em 2011 R\$ 322,6. (Boletim Sesab, 2012, dados do Ministério da Saúde/sistema de Orçamento Público em Saúde/SIOPS).

**Figura 49 - Quantidade de Óbitos<sup>8</sup> nos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) 2007 a 2012**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de Dados Estatísticos/Tabela Social/Saúde/Óbitos por município, grupo de causa e ano/fonte SESAB/DIS/SEI,2012.

### 5.5.3 Índice de Performance Social (IPS) nos municípios do TRVC

Dos 24 municípios que compõem o TRVC, 50% dos seus municípios são ou eram detentores dos mais baixos indicadores sociais e econômicos do Estado da Bahia. Com a

<sup>8</sup> Doenças originadas no período perinatal, infecciosas e parasitárias, pele e do tecido subcutâneo, aparelho circulatório, digestivo, geniturinário, respiratório, olho e anexos, ouvido e da apófise mastóide, sistema nervoso, endócrinas nutricionais e metabólicas, sangue órgãos hemat e transt imunitário, sistema osteomuscular e tecido conjuntivo, gravidez parto e puerpério, lesões envenenamentos e algumas outras consequentes de causas externas, malformações congênitas de deformidades e anomalias cromossômicas, neoplasias (tumores), transtornos mentais e comportamentais. (Sesab/DIS, 2012).

promulgação da Constituição Federal de 1998, advindo um período de redemocratização do País, onde as demandas por informações municipais para planejamento se tornaram crescentes, justificadas devido ao processo de descentralização administrativa, a SEI percebeu a necessidade de desenvolver indicadores municipais devidos à dimensão e às disparidades existentes no Estado da Bahia.

Assim, a SEI em parceria com a unidade local do IBGE e da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), em meados de 1990 elaboram indicadores municipais que pudessem ser atualizados em períodos menores, dentro dos períodos intercensitários com a criação entre outros, do Índice de Desenvolvimento Social (IDS) que em 2011, passou por uma revisão conceitual e metodológica passando a se chamar Índice de Performance Social (IPS).

A justificativa pela mudança do termo desenvolvimento por performance, está relacionada a questões conceituais, pois o termo desenvolvimento é muito mais abrangente do que o indicador podia oferecer em termos de análises e resultados. Ele apenas classifica os municípios de acordo com o nível de cobertura de serviços oferecidos para a população em um determinado ano de referência (Boletim SEI - Índice de Performance Econômica e Social da Bahia, p.2, 2013).

Segundo a metodologia adotada para o cálculo do IPS, os valores obtidos são padronizados - valor observado em relação à média e ao desvio padrão - depois classificados em ordem decrescente, tendo como resultado índice sintético de performance social dos municípios em um determinado ano específico apenas, possibilitando uma comparação vertical entre os municípios, no próprio ano e não horizontal, ao longo dos anos.

A defasagem temporal é uma característica do IPS, uma vez que se utiliza de informações do IBGE, como o PIB municipal e população, que são defasadas em no mínimo dois anos. No entanto, por ser considerado um índice estrutural, essa defasagem temporal não compromete os resultados do IPS, uma vez que variações na estrutura produtiva normalmente não são observadas em períodos curtos. Ainda assim, leva grande vantagem em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano nos municípios (IDH-M), que só é atualizado a cada dez anos, baseado nas informações dos censos do IBGE.

A metodologia (SEI, p.6, 2013) para o cálculo do Índice de Performance Social dos municípios baianos envolve uma série de variáveis e é definido pela seguinte expressão:

$$IPS = \sqrt[4]{INS \times INE \times ISB \times IMT}$$

Composto pelos subíndices:

- a) **INS – Índice do Nível de Saúde**<sup>9</sup>: construído a partir da ocorrência de doenças de notificação obrigatória - redutíveis por saneamento e imunização (para cada 100 mil habitantes); número de óbitos por sintomas, sinais e afecções mal definidos, em relação ao total de óbitos; número de profissionais de saúde (para cada 1000 habitantes); número de estabelecimentos de saúde (para cada 1000 habitantes); cobertura de vacinação (Tríplice Viral) e número de leitos (para cada 1000 habitantes), definido pela expressão:

$$INS = \sqrt[6]{\prod_{i=1}^6 W_i}$$

- b) **INE – Índice do Nível de Educação**: calculado através das matrículas do ensino fundamental I (1º ao 5º ano) e II (6º ao 9º ano); do ensino médio ao nível superior. Os coeficientes são calculados dividindo-se o número de matrículas iniciais de cada nível pelo total da população dos municípios.

$$INE = \sqrt[3]{\prod_{i=1}^3 A_i}$$

- c) **ISB – Índice da Oferta de Serviços Básicos**: composto pelo consumo residencial de energia elétrica, por 100 mil habitantes e consumo de água tratada, que representa o número de economias faturadas, por 100 mil habitantes.

<sup>9</sup> número de profissionais de saúde e número de estabelecimentos de saúde (dados Secretaria da Saúde do Estado da Bahia- SESAB).

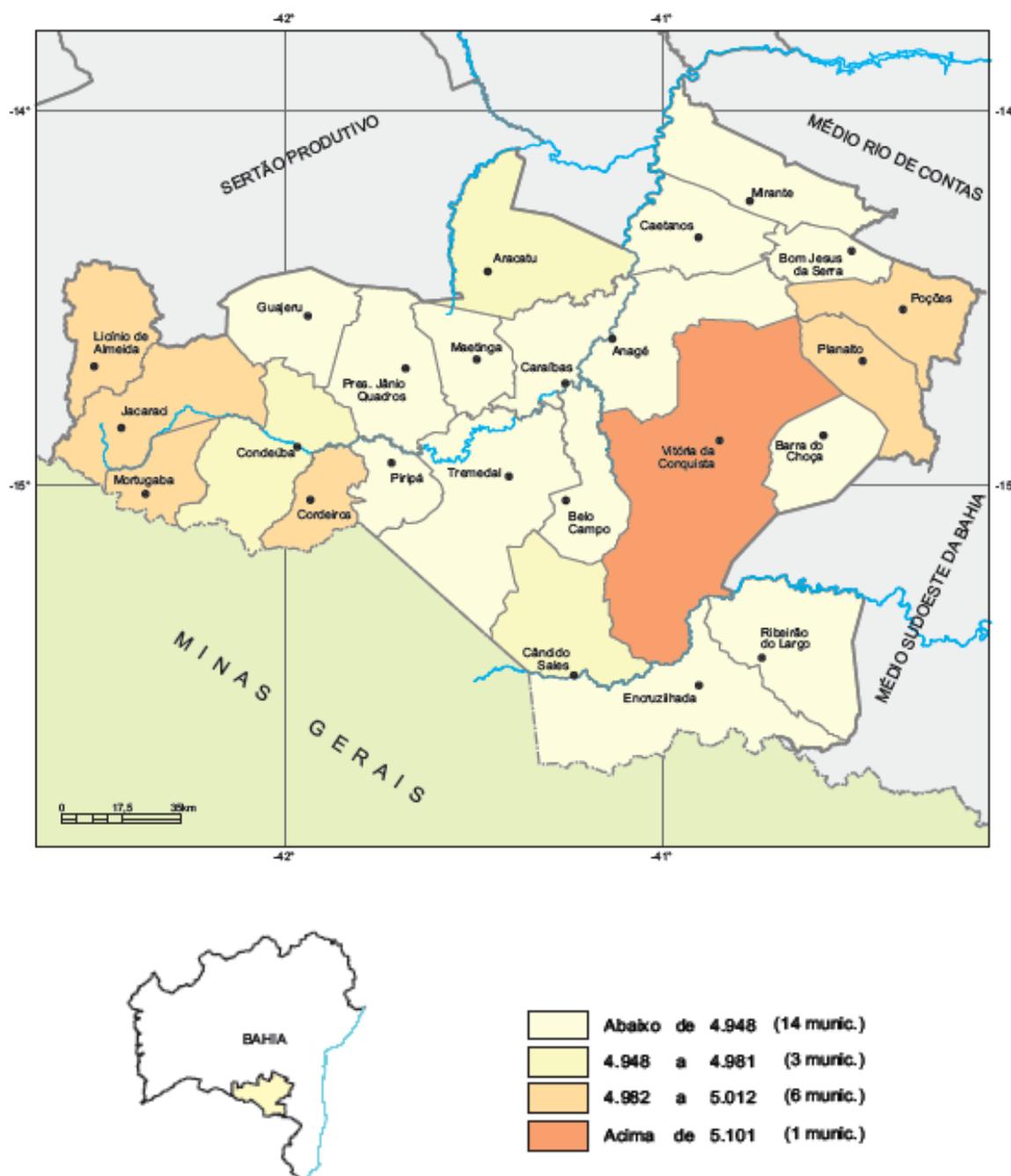
$$ISB = \sqrt[2]{\prod_{i=1}^2 K_i}$$

- d) **IMT**– Índice do Mercado de Trabalho: índice obtido através da média geométrica entre o Índice de Geração de Renda (IGR) e o Índice de Emprego Formal (IEF), tendo como fonte os dados da RAIS-TEM, conforme:

$$IMT = \sqrt{IGR \times IEF}$$

O Indicador de Performance Social (IPS) do Estado da Bahia para o ano de 2010, conforme figura 51, observa-se quedos 417 municípios, 250 apresentaram valores abaixo da média e 167 acima, em termos relativos, 59,95% e 40,05%. Os municípios com maior performance social caracterizam-se por apresentar maior oferta no atendimento dos serviços básicos, maiores rendas e elevados indicadores de educação. Ordenando os dez municípios com o maior Indicador de Performance Social (IPS), dados de 2010, têm-se: Lauro de Freitas (5.287), Madre de Deus (5.229), Salvador (5.220), São Francisco do Conde (5.191), Camaçari (5.171), Cruz das Almas (5.136), Pojuca (5.122), Ilhéus (5.116), Vitória da Conquista (5.114) e Itapetinga (5.113). Os dez municípios que apresentaram os menores Indicadores de Performance Social (IPS), dados 2010, são: Brejolândia (4.907), Umburanas (4.911), Caetanos (4.916), Pilão Arcado (4.921), Presidente Jânio Quadros (4.922), Anagé (4.925), Novo Triunfo (4.927), Mirante (4.929), Novo Horizonte (4.929) e Guajeru (4.930) (SEI/Índice de Performance Econômica e Performance Social, p.10 e 11, 2013). Os municípios acima destacados em negrito fazem parte do TRVC, sendo que Guajeru é o 10º município com menor IPS em 2010 no Estado e Vitória da Conquista é o 9º maior IPS do Estado, no mesmo período.

**Figura 50-** Classificação dos Municípios DO TRVC quanto ao Índice Performance Social (IPS) 2010



**Fonte:** Índice de Performance Social – IPE/IPS dos municípios baianos 2010/SEI – 2013

#### 5.5.4 Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDH-M) no TRVC

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e longevidade. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador

muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento.

Os dados sobre a expectativa de vida ao nascer são utilizados para aferir a longevidade e, por meio do índice de analfabetismo e taxa de matrícula chega-se ao índice educacional. A renda é mensurada pelo PIB *per capita*, possuindo todos os três elementos pesos idênticos na definição do índice (IDH), que varia de zero a um. O conceito de IDH segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano:

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

Já o IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios), calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é bastante utilizado como indicador para avaliar o desenvolvimento e auxiliar nas decisões de políticas públicas. É talvez o indicador mais demandado pela comunidade acadêmica que trabalha com informações municipais. No entanto, embora seja um bom indicador, sua base de referência são os dados dos Censos Demográficos, de forma que sua atualização só pode ser feita de dez em dez anos. A metodologia para o cálculo do IDH-M inclui os componentes:

IDHM Renda (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Dimensão Renda): obtido a partir do indicador Renda per capita, através da fórmula:

$$\ln(\text{valor observado do indicador}) - \ln(\text{valor mínimo}) / [\ln(\text{valor máximo}) - \ln(\text{valor mínimo})]$$
, onde os valores mínimo e máximo são R\$ 8,00 e R\$ 4.033,00 (a preços de agosto de 2010).

IDHM Longevidade (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Dimensão Longevidade)É obtido a partir do indicador Esperança de vida ao nascer, através da fórmula:

$[(\text{valor observado do indicador}) - (\text{valor m\u00ednimo})] / [(\text{valor m\u00e1ximo}) - (\text{valor m\u00ednimo})]$ , onde os valores m\u00ednimos e m\u00e1ximos s\u00e3o 25 e 85 anos, respectivamente.

IDHM Educa\u00e7\u00e3o (\u00cdndice de Desenvolvimento Humano Municipal - Dimens\u00e3o Educa\u00e7\u00e3o): obtido atrav\u00e9s da m\u00e9dia geom\u00e9trica do sub\u00edndice de frequ\u00eancia de crian\u00e7as e jovens \u00e0 escola, com peso de 2/3, e do sub\u00edndice de escolaridade da popula\u00e7\u00e3o adulta, com peso de 1/3.

De forma geral, o \u00cdndice de Desenvolvimento Humano \u00e9 um indicador de m\u00e9dia geom\u00e9trica dos \u00edndices das dimens\u00f5es renda, educa\u00e7\u00e3o e longevidade, com pesos iguais, sendo utilizado em fun\u00e7\u00e3o da possibilidade que oferece \u00e0 uma an\u00e1lise comparativa da realidade intra-territorial, sendo menos eficaz \u00e0 identifica\u00e7\u00e3o de especificidades do TRVC em rela\u00e7\u00e3o aos demais territ\u00f3rios baianos. O \u00edndice varia de zero at\u00e9 1, sendo considerado muito alto de 0,800 a 1; alto de 0,700 a 0,799; m\u00e9dio de 0,600 a 0,699; baixo de 0,500 a 0,599 e muito baixo de 0,000 a 0,499.

Conforme o indicador IDH-M, o TRVC estaria evoluindo em termos de desenvolvimento, pois sairia de um patamar de 0,450-0,500 considerado muito baixo para um outro de 0,600-0,700 considerado baixo entre 2000 e 2010. Vit\u00f3ria da Conquista continuaria na lideran\u00e7a do desenvolvimento territorial saindo de 0,538 a 0,678 no per\u00edodo do recorte. Nos demais munic\u00edpios, os \u00edndices s\u00e3o inferiores, chamando a aten\u00e7\u00e3o o caso dos munic\u00edpios de Lic\u00ednio de Almeida e Mortugaba, que no per\u00edodo de 2000 a 2010 sa\u00edram de 0,488 e 0,472 para 0,621 e 0,618 respectivamente, e ficaram classificados em 2\u00b0 e 3\u00b0 lugares entre os 24 munic\u00edpios do TRVC.

**Tabela 34** - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) dos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) e *Ranking* Baiano 2000/2010

Municípios	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) TRVC									
	IDH M 2000	Renda 2000	Longevidade de 2000	Educação 2000	Ranking 2000	IDH M 2010	Renda 2010	Longevidade de 2010	Educação 2010	Ranking 2010
Anagé	0.308	0.431	0.649	0.104	413	0.540	0.549	0.771	0.371	397
Aracatu	0.342	0.454	0.661	0.133	392	0.581	0.591	0.754	0.439	250
Barra do Choça	0.316	0.460	0.642	0.107	313	0.551	0.563	0.770	0.386	366
Belo campo	0.378	0.516	0.665	0.158	336	0.575	0.562	0.760	0.444	284
Bom Jesus da Serra	0.298	0.399	0.648	0.102	415	0.546	0.535	0.749	0.407	377
Caetanos	0.318	0.447	0.648	0.111	408	0.542	0.536	0.725	0.409	390
Cândido Sales	0.423	0.535	0.665	0.212	205	0.601	0.565	0.798	0.482	148
Carábas	0.322	0.470	0.639	0.111	404	0.555	0.570	0.739	0.405	355
Condeúba	0.419	0.517	0.680	0.209	226	0.582	0.559	0.789	0.447	242
Cordeiros	0.386	0.479	0.671	0.179	313	0.579	0.561	0.763	0.454	256
Encruzilhada	0.359	0.480	0.685	0.141	375	0.544	0.533	0.754	0.400	386
Guajeru	0.333	0.482	0.697	0.110	398	0.569	0.548	0.770	0.437	306
Jacaraci	0.445	0.504	0.709	0.247	142	0.593	0.573	0.741	0.490	183
Licínio de Almeida	0.488	0.529	0.714	0.308	65	0.621	0.582	0.775	0.531	84
Maetinga	0.311	0.428	0.675	0.104	411	0.538	0.565	0.751	0.368	399
Mirante	0.286	0.426	0.648	0.085	416	0.527	0.524	0.722	0.386	406
Mortugaba	0.472	0.502	0.725	0.289	82	0.618	0.598	0.771	0.513	90
Piripá	0.406	0.475	0.690	0.204	257	0.575	0.547	0.768	0.453	281
Planalto	0.392	0.506	0.611	0.195	295	0.560	0.557	0.738	0.428	335
Poções	0.430	0.521	0.665	0.229	186	0.604	0.583	0.798	0.474	232
Presidente Janio Quadros	0.322	0.460	0.671	0.108	404	0.542	0.533	0.772	0.386	391
Ribeirão do Largo	0.364	0.474	0.630	0.161	365	0.540	0.566	0.759	0.366	395
Tremedal	0.352	0.477	0.675	0.136	383	0.528	0.545	0.749	0.360	405
Vitória da Conquista	0.538	0.633	0.679	0.362	20	0.678	0.681	0.788	0.581	16
<b>Bahia</b>	<b>0,512</b>	<b>0,594</b>	<b>0,680</b>	<b>0,332</b>	<b>---</b>	<b>0,660</b>	<b>0,663</b>	<b>0,783</b>	<b>0,555</b>	<b>---</b>
<b>Brasil</b>	<b>0.612</b>	<b>0.692</b>	<b>0.727</b>	<b>0.456</b>	<b>---</b>	<b>0.727</b>	<b>0.739</b>	<b>0.816</b>	<b>0.637</b>	<b>---</b>

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

Na análise da Tabela 34, nos itens da composição do IDH-M de 2000 do TRVC, todos os municípios apresentavam o índice muito baixo em relação a educação, inclusive Vitória da Conquista. No item da composição longevidade todos os municípios se classificavam como médio, com exceção para os municípios de Mortugaba e Jacaraci que apresentaram índices acima de 0,700, considerados altos. No item renda a classificação de 15 municípios era considerado muito baixo - de 0,000 a 0,499, em 08 municípios baixo - de 0,500 a 0,599 e Vitória da Conquista com 0,633 considerado médio. Em 2010 referente a análise dos itens da composição do IDH-M do TRVC, todos os índices se apresentaram com mudanças de melhoras, principalmente no item renda e longevidade, porém ainda inferiores principalmente na área de educação.

No item renda, os municípios classificaram-se como baixos, exceção para Vitória da Conquista com 0,681, ficando além da média do Estado da Bahia com 0,660.

Na educação, 21 municípios continuaram apresentando índices muito baixos, exceto Licínio de Almeida, Mortugaba e Vitória da Conquista, que saem da classificação de muito baixo para baixo de 0,500 a 0,599. Na renda, os 24 municípios avançaram e saíram de muito baixo para nível baixo e Vitória da Conquista, que estava classificado em 2010 como médio com 0,633 continuou nesta classificação em 2010, mas apresentou índice de 0,681, acima do índice do Estado de 0,663. Quanto a longevidade todos os municípios saíram do patamar de médio e se classificaram como alto.

Em 2000 os cinco menores índices do IDH-M pertencerem aos municípios de Mirante, Bom Jesus da Serra, Anagé, Maetinga e Barra do Choça. Municípios estes que têm no setor da agricultura, como a lavoura cafeeira sua principal base econômica e que não dispõem de condições ambientais muito mais favoráveis do que municípios que tiveram índices acima e que, localizam-se em sua totalidade no bioma caatinga, a exemplo de Aracatu.

Em 2010 os cinco menores índices ficaram com os municípios de Mirante, Tremedal, Maetinga, Anagé e Presidente Jânio Quadros e Caetanos (estes dois com o mesmo índice), que são municípios com problemas climáticos além da predominância de população rural.

O crescimento do componente educação embora venha apresentado um aumento quantitativo e gradativo de 2000 a 2010, é interessante observar que entre os componentes,

ainda se mantém em inferiores aos índices desejados, sendo responsável pelo menores índices do IDH-M apresentados, pois o cálculo se dá possuindo todos os três elementos peso idêntico na definição do índice. A educação hoje apresenta-se em condições melhores do que em décadas passadas, porém ainda precisando melhorar também a sua qualidade, o tem ficado aquém do exigido às necessidades que vivemos. Destaque para o Estado da Bahia, que entre as federações, ficou em 22º lugar, dentre as 27 posições possíveis, segundo o ranking do IDH 2010, do Atlas do desenvolvimento.

## **5.6 CONCLUSÕES SOBRE INDICADORES DOS MUNICÍPIOS NO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA (TRVC)**

Este tópico apresenta as considerações finais deste capítulo da pesquisa, onde buscou-se analisar os indicadores sociais, econômicos e demográficos, de acordo com os cálculos e metodologia utilizada por diversos órgãos federais e estaduais, não sendo realizado nem elaborado nenhum índice próprio, sendo que estes indicadores externam a situação do desenvolvimento no Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC), apresentando-se alguns dados dos 24 municípios, no período proposto de 2007 a 2012.

Observou-se um conjunto de elementos neste capítulo, através de indicadores utilizados e obtidos junto aos diversos órgãos como IBGE, SEI, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Ministério de Desenvolvimento Agrário e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDA, Banco do Desenvolvimento do Nordeste, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB) dentre outros. Quanto ao desenvolvimento local e regional dos territórios, utilizou-se indicadores demográficos (população, área e densidade demográfica), econômicos (PIB bruto dos municípios, PIB Renda *per capita*, setores de atividades econômicas: agropecuária, indústria e serviços; finanças públicas; mercado de trabalho e rendimento; população em extrema pobreza e IPE), e indicadores sociais como: educação, saúde, IDH e IPS.

A intenção relacionar o desenvolvimento dos municípios correlacionando com a descentralização e alocação de recursos públicos nas áreas de atuação governamental na Bahia, através dos diversos programas de educação, saúde, serviços sociais, diminuição da pobreza, entre outros, implementados no Território.

Os municípios do TRVC, juntos os 24 municípios do TRVC possuem uma população de 696.592 habitantes correspondendo a 4,96% dos 14.016.906 habitantes que totalizam a população baiana, ocupando uma área de 26.809,98 km<sup>2</sup> e densidade demográfica média de 25,98 por km<sup>2</sup>, segundo dados do último Censo Demográfico, realizado pelo IBGE em 2010. Dentre os municípios que compõem o Território de Identidade TRVC em quase sua totalidade, o território é composto por municípios pequenos, em termos de população e extensão territorial, todos possuem áreas abaixo dos 2.000 km<sup>2</sup> e volume populacional abaixo de 30.000 habitantes, com exceção para Barra do Choça e Poções um pouco acima de 30.000 habitantes e ao município de Vitória da Conquista, o único com mais de 300.000 habitantes e área de 3.204,257 km<sup>2</sup>.

Entre os municípios que apresentaram percentuais positivos de crescimento populacional na variação dos anos, os municípios de Caetanos, Cordeiros, Jacaraci, Planalto, Poções e Vitória da Conquista, e os demais todos foram negativos com as mais acentuadas variações negativas, o que pode ser explicado pelo êxodo rural, em virtude da falta de oportunidades de trabalho e uma dependência das relações e das atividades estabelecidas no campo com a agricultura, principalmente nos menores municípios.

O êxodo rural aponta a falta de políticas de permanência do camponês no campo feitas pelo governo, que, ao invés de ajudar o pequeno produtor a se desenvolver, criou políticas que os expulsaram do seu lugar de origem e lhes tiraram as condições concretas, a posse da terra, tornando-se mão de obra assalariada (SOUZA, 2008).

Segundo Santos, 2011, as decorrências mais importantes das mudanças da urbanização dos pequenos municípios do TRVC são a expansão do tecido urbano, a segregação socioespacial, o aprofundamento das desigualdades entre as classes, a terciarização econômica e o crescimento das áreas centrais, a divisão territorial do trabalho na escala intra-urbana, a valorização de novas áreas fora do centro e a alteração do conteúdo do urbano.

Associados aos problemas de urbanização constata-se a ausência de programas de permanência da população no campo, bem como ressalta-se os agravamentos climáticos, com a recorrente falta de chuvas na região e o perfil das políticas públicas implementadas com vistas a diminuir os efeitos. Na maioria dos municípios do TRVC a tipologia climática apresenta clima semiárido e subúmido a seco, caracterizando-se com precipitações mínimas e com uma grande área inserida no semi-árido. Como consequência, as atividades agropecuárias

enfrentem dificuldades e baixa produtividade cuja produção fica condicionada ao regime de chuvas de cada ano, algumas vezes, perdendo toda a colheita/produção devido a secas persistentes.

Nestes municípios, ainda tem predominância a atividade pecuária, a caprinocultura de forma extensiva - bovinos e equinos – e uma grande atividade agropecuária com a produção da mandioca e café e na maioria dos municípios uma lavoura diversificada - milho, algodão, feijão, banana, maracujá, mamona e cana-de-açúcar entre outros menos representativos. Muitas colheiras e criação de animais em pequenos números destinados ao consumo próprio das famílias e, com excedente pouco representativo para a comercialização. Este problema climático, caracteriza-se como sendo um dos problemas mais marcantes nos municípios como entrave ao desenvolvimento destas atividades no TRVC.

Quanto aos aspectos econômicos do TRVC (PIB bruto dos municípios, PIB Renda *per capita*), setores de atividades econômicas: agropecuária, indústria e serviços; finanças públicas; mercado de trabalho e rendimento; população em extrema pobreza e IPE) analisados, existem problemas de diferentes ordens que comprometem a ampliação da capacidade econômica e produtiva do Território.

A contribuição do TRVC1 na composição do Produto Interno Bruto (PIB) baiano ainda é muito pouco expressiva, ficando abaixo dos 4% com alguma representatividade do setor de serviços no PIB do Estado, representado por Vitória da Conquista. Destaca-se a importância da participação da administração pública, somada à arrecadação de impostos sobre produtos, que também possuem parcela expressiva de contribuição no PIB. Esses recursos arrecadados são mínimos em municípios menores, e os recursos transferidos se fazem ainda mais importantes em municípios cujo dinamismo econômico é bastante tímido.

Na composição do PIB, onde são considerados os valores adicionados da agropecuária, indústria e serviços, os percentuais do setor de serviços vem se mantendo desde 2006 com um percentual de 63%. O setor de agropecuária sofreu um decréscimo de 9% em 2006, para 7% em 2010 e, no setor da indústria houve acréscimo de 28% em 2006 para 30% em 2010 (SEI/IBGE, 2010).

Os municípios do TRVC, juntos, vem mantido um percentual de 3,35% desde 2005 em relação ao percentual do Estado, embora tenham sido crescentes, mas não na mesma proporção dos índices do total dos municípios do Estado, salientando que no TRVC se encontram os municípios com menores índices na participação no PIB total do estado, como Maetinga, Cordeiros, Bom Jesus da Serra, Mirante, Caraíbas, Guajeru, Caetanos e, com percentuais de 27.54%, 31,36%, 33.6%, 34,94%, 35,48%, 35.47% e 38,9% respectivamente. O estado apresentou um PIB de 154.340, 46 em 2010 e a participação do TRVC é correspondente a 3,35% de 2006 a 2010 (SEI/IBGE, 2010).

Somando-se o PIB dos 23 municípios, estes totalizam 50% do valor do PIB total do município de Vitória da Conquista. Destaque de Vitória da Conquista no setor de serviços, como o quinto município nas posições do *ranking*, devido à dinâmica das atividades comerciais, assim como pela prestação de serviços às famílias e às empresas e serviços educacionais e de saúde.

Os PIBs *per capita*s podem ser elevados, dada a relação entre a magnitude das suas economias, e o tamanho de suas populações. O PIB *per capita* de cada município estima-se pelo quociente entre o valor do PIB do município e a sua população residente. Os índices *per capita* de alguns municípios do TRVC, ocupam no *ranking* do estado entre os 417 municípios, as posições de números 416, 412, 411, 409, 406, 405, 402, 401, correspondendo respectivamente aos municípios de Caetanos, Bom Jesus da Serra, Mirante, Piripá, Presidente Jânio Quadros, Guajerú, Anagé e Caraíbas. Somente os municípios de Barra do Choça, Ribeirão do Largo e Vitória da Conquista ocupam posições entre os cem primeiros colocados, de 73º, 82 e 37º, respectivamente.

Como nos municípios do TRVC a base produtiva se estrutura na **agropecuária**, e as culturas agrícolas que possibilitam uma produção agropecuária expressiva, são ainda dependentes do período e distribuição de chuvas, este setor não caracteriza destaque expressivo nem representativo na composição do PIB do Estado. Os municípios de áreas agrícolas do semiárido, precisam de elaboração e implantação de políticas, que propiciem alteração das técnicas de produção no campo e novas tecnologias, como técnicas de irrigação, que possam ampliar o volume de produtividade e diversificação das culturas, buscando desencadear um processo de diminuição de dependência e qualificação de mão de obra local, minimizando as desigualdades inter-regionais.

Nos últimos anos, o setor industrial do TRVC apresentou elevação nos índices de crescimento. O setor Industrial é o segundo de maior peso na economia do PIB do TRVC e também no Estado. Os municípios do TRVC apresentam um crescimento inda pouco expressivo na indústria em relação aos demais territórios do estado. A partir do início da década de 1990, o governo do estado da Bahia, iniciou uma política de atração de investimentos industriais que se configurou como principal elemento do planejamento do desenvolvimento da Bahia. Através de programas setoriais criados pelo governo do estado tinham como objetivo atrair investimentos industriais capazes de criar uma nova dinâmica na economia baiana, endogeneizando o desenvolvimento e buscando criar cadeias produtivas capazes de gerar efeitos multiplicadores para toda a economia. (SEI, 2010).

Embora com esforços estaduais na intenção da desconcentração espacial da atividade econômica da Região Metropolitana de Salvador para os municípios do interior, estes ainda apresentam dificuldades para a atração de negócios econômicos, situando-se 50% da sua população em 2/3 dos municípios na região do semi-árido.

No setor de serviços a forte correlação com as atividades agropecuária e industrial, e maior a presença das atividades econômicas, maiores serão os serviços auxiliares, a exemplo do comércio, transportes, telecomunicações, serviços prestados às empresas, entre outros. O município de Vitória da Conquista tem representatividade econômica na região, e os municípios menores do território, mantém relações de dependência com o principal centro urbano, a cidade de Vitória da Conquista, quinto maior Pib na composição do estado no setor de serviços. A participação do setor de comércio corresponde a 76% da participação do PIB no TRVC em 2010 (SAGI/MDS2013). Porém embora mais representativo, pode-se salientar as dificuldades em investimento de infraestrutura logística existente nos municípios menores, incorrendo no deslocamento de produção e no custo de transporte, - mantendo neste setor a dependência dos serviços de pólos melhores estruturados. Neste setor destaca-se ainda os serviços informais e a mão de obra pouco qualificada e com baixa escolaridade.

Nas arrecadações municipais de tributos e repasses de recursos pelo Governo Federal e estadual, como a distribuição dos recursos é feita de acordo com o número de habitantes, divulgada pelo IBGE, e tendo na grande maioria estes municípios um número de habitantes abaixo de 30.000, os valores não são elevados mas a relação de dependência desses recursos

muito grande, especificamente valores relacionados a Programas federais de repasses a pessoas físicas, a exemplo do Programa Bolsa Família e dos Fundos aos municípios.

De acordo com os dados da PNAD 2011 acerca do Mercado de Trabalho no Estado da Bahia, apresentou uma evolução positiva entre 2001 e 2011, com um crescimento da ocupação nos setores de agropecuária, indústria e serviços; redução da taxa de desemprego; aumento da renda real do trabalho; diminuição da informalidade; maior participação das mulheres no mercado de trabalho; elevação da escolaridade do trabalhador, entre outros aspectos. Destaque para o setor de construção que ocupa posição de destaque diminuindo a taxa de desemprego na mão-de-obra menos qualificada. Entre os anos de 2001 e 2011 a evolução da renda domiciliar per capita média, passou de R\$ 162,18 em 2001, para R\$ 503,94 em 2011(Boletim PNAD 2011 – Educação, 2013).

As contínuas elevações do salário mínimo, em termos reais, e a ampliação da renda das populações mais pobres, através de transferência de renda, e, de forma indireta, toda política de aquecimento do mercado interno, com efeitos conjuntos refletem no estado e municípios baianos. Na linha de pobreza, em 2001 a média de renda domiciliar *per capita* das famílias mais pobres do estado da Bahia, era de R\$ 21,44 evoluindo em 2011 para R\$ 70,57. No Brasil no mesmo ano a média era de R\$ 121,98. Com a redução da população rural a proporção de extrema pobreza aumentou de 19,1 para 19,9% no meio rural. Conclui-se que a extrema pobreza no meio urbano está intimamente ligada ao mercado de trabalho e também relevante considerar que na zona rural a ocupação não é suficiente para reduzir de forma significativa a extrema pobreza.

O Índice de Performance Econômica foi desenvolvido pela SEI com a finalidade de classificar os Municípios e Territórios de Identidade buscando retratar a realidade municipal e territorial no período de tempo analisado, substituindo o Índice de Desenvolvimento Econômico (IDS). Na análise do IPE por Território de Identidade em 2010, dos 24 municípios do TRVC, 22 municípios tiveram indicador abaixo da média e somente 02 municípios acima. Dentre os dez municípios no Estado com menores índices do IPE em 2010, temos os municípios que fazem parte do TRVC como, Bom Jesus da Serra (4.936) e Caetanos (4.947, ocupando o 9º e 3º lugares, respectivamente. (Boletim SEI/IPE/IPS, 2013).

Nestes municípios o índice comprova a falta de investimentos em infraestrutura e serviços na agropecuária e indústria, além dos municípios em que a população depende de recursos do setor público repassados pelos programas de transferências de renda, que impactam positivamente, juntamente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que está melhorando a infraestrutura de algumas regiões.

Observando o conjunto de elementos analisados neste capítulo, quanto aos indicadores sociais (educação, saúde, IDH e IPS) os dados comprovam no TRVC problemas sociais além dos econômicos. Observaram-se, entre 2006 e 2011, declínios nas taxas de analfabetismo, pessoas que não sabem ler nem escrever, sendo que a população residente em zonas rurais apresentou taxa de analfabetismo bastante superior à população residente em zona urbana; neste sentido, aquela população apresentou uma queda mais acentuada do analfabetismo no período, de 32% para 27%. Entre a população urbana, a taxa de analfabetismo foi reduzida de 12% para 10% entre 2006 e 2011. Isto corresponde que na zona urbana, a diminuição de analfabetos nesse período foi de 24 mil pessoas, e, na zona rural, de 289 mil pessoas. De maneira geral, a Bahia teve uma queda na sua taxa de analfabetismo de cinco pontos percentuais, caindo de 19% para 14% (Boletim SEI/Resultados da PNAD 2011 - Educação, p.2, 2013).

Buscando atender aos objetivos do Milênio, com a intenção de zerar a taxa do número de crianças fora da escola e sem saber ler nem escrever, o estado consegue gradativamente diminuir em todas as faixas de idade, seus índices de analfabetismo, porém ainda apresentando índices consideráveis a serem avaliados.

Quanto a saúde nos municípios do TRVC, a esperança de vida ao nascer, aumentou 5,41 anos na última década, passando de 65,11 anos em 2000 para 70,52 anos em 2010. Em 2010, a esperança de vida ao nascer média para o estado da Bahia é de 72,0 anos e, para o país, de 73,9 anos. A mortalidade infantil (crianças com menos de um ano) reduziu passando de 42,17 por mil nascidos vivos em 2000 para 25,51 por mil nascidos vivos em 2010, ainda superiores às taxas de mortalidade infantil do estado e do país eram 21,7 e 16,7 por mil nascidos vivos, respectivamente.

Entre 2000 e 2010, todos os municípios apresentaram crescimento passando de 7,16 para 10,39 na média de taxa de envelhecimento para o TRVC. O indicador longevidade

mostra o número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados no ano de referência.

Quanto aos gastos públicos na área de saúde, observa-se um aumento progressivo destes recursos, com ampliação de recursos das esferas de governo estadual e Federal aos municípios do estado da Bahia, via Sistema Único de Saúde – SUS, responsabilizando os municípios, no que se refere à saúde de todos os residentes em seu território. Os valores do gasto público com Saúde *per capita* em reais, no Estado da Bahia, em 2003 era de R\$ 91,3, em 2007 R\$ 202,7, e em 2011 R\$ 322,6. (SESAB/MS, 2012). Ainda assim, ressalta-se um acréscimo em termos de óbitos registrados nos municípios do TRVC, considerando-se as doenças e agravos levantados pela SESAB, através da Diretoria de Informações em Saúde (DIS), no período de 2007 a 2012.

Dos 24 municípios que compõem o TRVC, 50% dos seus municípios são ou eram detentores dos mais baixos indicadores sociais e econômicos do Estado da Bahia. O Índice de Desenvolvimento Social (IDS) em 2011, passou por uma revisão conceitual e metodológica passando a se chamar Índice de Performance Social (IPS), envolvendo na sua metodologia variáveis para o cálculo como os índices de educação, saúde serviços básicos e mercado de trabalho, possibilitando melhor avaliar o desenvolvimentos nos municípios dos territórios.

Ordenados em 2010 os dez municípios com o maior Indicador de Performance Social (IPS) no estado, tem-se em 9º posição o município de Vitória da Conquista (5.114) e dos dez municípios que apresentaram os menores Indicadores de Performance Social (IPS) no estado, dos municípios do TRVC aparecem em 3º lugar Caetanos (4.916), em 5º posição o município de Presidente Jânio Quadros (4.922), em 6º Anagé (4.925), Mirante (4.929) em 8º classificação e Guajeru (4.930) no 10º lugar. (SEI/ IPE/IPS, p.10 e 11, 2013).

Quanto ao IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios), calculado pelo PNUD, é utilizado como indicador para avaliar o desenvolvimento e auxiliar nas decisões de políticas públicas. No entanto, sua base de referência são os dados dos Censos Demográficos, de forma que sua atualização só pode ser feita de dez em dez anos, em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e longevidade.

Conforme o indicador IDH-M, o TRVC estaria evoluindo em termos de desenvolvimento, pois sairia de um patamar de 0,450-0,500 considerado muito baixo para um outro de 0,600-0,700 considerado baixo, entre os anos de 2000 e 2010. Vitória da Conquista continuaria na liderança do desenvolvimento humano, saindo de 0,538 a 0,678 no período do recorte. Nos demais municípios, os índices são inferiores, chamando a atenção o caso de Licínio de Almeida e Mortugaba, que no período de 2000 a 2010 saíram de 0,488 e 0,472 para 0,621 e 0,618 respectivamente, e classificados em 2º e 3º lugares, entre os menores índices dos 24 municípios do TRVC.

Em 2000 no item da educação classificavam-se como muito baixo em todos os municípios, em longevidade todos os municípios se classificavam como médio, com exceção para os municípios de Mortugaba e Jacaraci que apresentaram índices acima de 0,700 considerados altos. No item renda a classificação de 15 municípios era considerado muito baixo - de 0,000 a 0,499, em 08 municípios baixo - de 0,500 a 0,599 e Vitória da Conquista com 0,633 considerado médio.

Em 2010 todos os índices se apresentaram com mudanças de melhoras, principalmente no item renda e longevidade, porém ainda inferiores principalmente na área de educação. Na educação, 21 municípios continuaram apresentando índices muito baixos, exceto Licínio de Almeida, Mortugaba e Vitória da Conquista, que saem da classificação de muito baixo para baixo de 0,500 a 0,599. Na renda, os 24 municípios avançaram e saíram de muito baixo para nível baixo e Vitória da Conquista, continuou na classificação médio, mas apresentou índice de 0,681, acima do índice do Estado que é de 0,663. Quanto a longevidade todos os municípios saíram do patamar de classificação de médio e se classificaram como alto.

Na análise dos dados neste capítulo, os resultados são significativos, pois demonstram claramente que embora com todos os investimentos nas políticas de planejamento e de desenvolvimento regional, os desequilíbrios territoriais permaneceram. Salienta-se que pelos dados vários foram os avanços, assim como inúmeros são os desafios tanto para os formuladores de políticas públicas, como também para a comunidade acadêmica e a sociedade civil organizada no que tange às estratégias de combate à pobreza.

A concentração de renda, o alto número de analfabetos e a pobreza indicam que o estado precisa desenvolver ações de combate mais efetivas, comprometidas de fato em

combater à desigualdade e a pobreza. A pobreza precisa ser analisada como um grande número de pessoas que sofrem e que são impedidas de seu desenvolvimento enquanto ser humano.

Conclui-se que é um imperativo aprimorar a experiência de participação da sociedade através dos diversos atores, nos próximos anos, o que sem dúvida vai assegurar maior legitimidade aos governos, estreitar os laços com os territórios, resolver através do diálogo as dificuldades que, em determinados casos, se arrastam por décadas e tornar mais sólida a democracia baiana. Durante longo período dos tempos não se pode negar a importância da atuação do Estado como elemento de desenvolvimento nacional, regional e local, saindo do papel de observador para o papel de articulador e ator principal do desenvolvimento. Algumas vezes atuando com políticas de regulamentação do mercado e outras atuando na participação neste mercado. Necessário se faz, políticas de Estado que busquem de fato o desenvolvimento das regiões através de ações que promovam a emancipação do ser humano e melhoria da qualidade de vida da população e dos municípios nos territórios.

A análise sobre o papel do Estado como fomentador do desenvolvimento, será visto no próximo capítulo deste trabalho, bem como os programas federais e estaduais desenvolvidos e a alocação de recursos através desses programas federais e estaduais durante o período do recorte analisado, de 2007 a 2012, de acordo com os Planos Plurianuais de Planejamento - PPAs do Estado da Bahia.



## **6 AGENTES FINANCIADORES DO DESENVOLVIMENTO: PARTICIPAÇÃO, ARTICULAÇÃO E A PLURALIDADE DE ATORES SOCIAIS**

Devido às profundas transformações que ocorreram no Brasil, conforme abordado no Capítulo V, acerca das trajetórias das reformas do país, de várias ordens, de organização política, socioeconômica e principalmente na gestão de modernização administrativa, baseadas nos princípios da administração pública gerencial. A partir de 1990, nesse contexto, foi exigindo-se que a atividade do planejamento governamental pudesse ser desempenhado não mais de forma centralizada e sim dentro de um contexto democrático. A Lei do Plano Plurianual (PPA), como instrumento de planejamento do governo federal, estadual e municipal, nos termos da Constituição Federal de 1988, definiu as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, constando nos Planos as escolhas e diretrizes dos governos e da sociedade, indicando os meios para a implementação das políticas públicas e, orientando estrategicamente as ações para a execução dos objetivos pretendidos, em cada esfera de atuação.

Por conta dessas transformações, o planejamento não pode mais ser concebido nem executado sem levar em consideração, os diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa neste cotidiano. Atualmente, não mais se concebe a formulação de políticas públicas de cima para baixo, passando somente pelas instâncias hierárquicas do Estado, para então chegar aos espaços da vida econômica e social de toda a sociedade.

Tanto na metodologia do planejamento territorial Federal, quanto nos planos do planejamento territorial do Estado da Bahia, foram constituídas novas metodologias e formas de participação da sociedade na elaboração e avaliação das políticas públicas. Estas se revelam atualmente, diante da forma clássica de formulação de políticas no Brasil, um avanço na análise das demandas e problemas de cada território, além de externarem a intenção

democrática, face às outras experiências de participação de atores sociais na formulação e implementação dessas políticas públicas, na busca do tão almejado desenvolvimento. De acordo com Flores, 2009:

as relações entre sociedade civil e o estado passam a ter mais atenção a partir das propostas de reforma do Estado brasileiro, especialmente após a elaboração e publicação da Carta Magna de 1988, que, entre muitos aspectos propõem mecanismos de maior participação da sociedade nas questões que envolvem o desenvolvimento do país e o encaminhamento de programas que atendam um maior número de pessoas, principalmente aquelas potencialmente alvos de políticas compensatórias(FLORES, p.24, 2009).

A atuação do Estado para e sobre o desenvolvimento do país, passa pelo planejamento adequado de políticas, programas e ações de governos. Assim, é fundamental avaliar o que deve ser compreendido como conceito de planejamento governamental para o atingimento do desenvolvimento, nos diversos espaços do país, através das políticas públicas, com a participação da sociedade. Como resultado dessas transformações ocorridas, da modernização, da globalização e dos avanços democráticos, emergem novas e diferentes demandas públicas, bem como novos demandantes, individuais ou coletivos, reivindicando dos gestores públicos e executando ações, resultando em modificações na forma de participação da sociedade, ações estas transformadas em políticas públicas. Esta concepção foi entendida ainda na década de 1990 pelo autor Bandeira, 1999 que afirma que:

Tem-se tornado cada vez mais aceita, nos últimos anos, no Brasil, a idéia de que é necessário criar mecanismos que possibilitem participação mais direta da comunidade na formulação, no detalhamento e na implementação das políticas públicas. A crescente difusão desse enfoque pode ser atribuída, por um lado, ao próprio avanço da democratização do país e, por outro, a uma nova abordagem que se vem tornando dominante no contexto internacional, que enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais para as ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento. Como consequência dessa difusão, já se tornou prática corrente promover consultas aos segmentos diretamente ou indiretamente interessados, quando da elaboração de projetos e programas específicos. Da mesma forma, já é usual que sejam adotados mecanismos participativos na implementação e no acompanhamento de ações setoriais, especialmente na área social. Prova disso é a multiplicidade de comissões criadas para acompanhar a execução de programas específicos, em nível municipal, estadual e federal, com presença de representantes de vários segmentos da sociedade civil(BANDEIRA, p.7, 1999).

Nesse contexto, qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental pretendida, deve levar em consideração os múltiplos atores envolvidos e as questões demandadas. Os atores sociais, são os agentes ou sujeitos em posições participativas no processo democrático, sejam políticos ou não, e que, representam algo para a sociedade,

grupo ou seu território, ou mesmo beneficiários das ações, alterando a forma de participação da sociedade nas políticas públicas. Também uma classe social ou uma categoria social podem ser atores sociais, não somente pessoas ou grupos sociais. Também instituições como sindicatos, partidos políticos, jornais, rádios, emissoras de televisão, igrejas, entre outros.

## **6.1 A PLURALIDADE DE ATORES NOS TERRITÓRIOS: AGENTES GOVERNAMENTAIS E ATORES DA SOCIEDADE CIVIL**

No processo de levantamento de prioridades, elaboração e implementação das políticas públicas, destacam-se dois tipos de atores sociais com diferenças no modo de atuação: os públicos ou estatais, do Governo ou do Estado e os privados, da Sociedade Civil, porém finalizando com objetivos comuns. Segundo Dias, 2012, a explicação para o conceito da expressão “atores sociais”:

Por estar organizado sob uma forma humana e social, o mundo, como horizonte de demandas, necessidades e interesses, vem solicitando que o homem se aproprie das responsabilidades que lhe competem no delineamento do novo cenário político que se imprime na contemporaneidade. Essa nova configuração consolida a efetiva participação dos Atores Sociais, principalmente como legitimação das políticas de garantia dos direitos humanos, sociais e políticos. Considerando essas explicações, podemos empregar a expressão “atores sociais” para designar os indivíduos cuja participação interfere na qualidade das ações que impactam na qualidade de vida de todos os seres que constituem as diversas redes sociais (DIAS. p.29, 2012).

Os atores públicos são aqueles que exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade com base em suas propostas de políticas apresentadas para a população durante o período eleitoral, que buscam realizá-las no cargo por determinado tempo. Ou, os servidores públicos ou agentes políticos, atuando de forma permanente, que exercem a função pública, cabendo a eles oferecer as informações necessárias ao processo de tomada de decisão dos políticos, bem como operacionalizar a burocracia das políticas públicas definidas.

No Brasil, as políticas públicas são definidas nas instâncias do Poder Executivo pelo Presidente do país, pelos governadores, prefeitos e seus assessores diretos, ministros e secretários estaduais; no âmbito do Poder Legislativo pelos parlamentares eleitos como vereadores, deputados estaduais e distritais, deputados federais e senadores; no âmbito do Poder Judiciário os ministros de tribunais superiores, os desembargadores, os juízes titulares e substitutos, os procuradores de justiça e de estado, os promotores e os defensores públicos. Porém, as propostas das políticas públicas partem do Poder Executivo, sendo esse que

efetivamente as colocam em prática, e o funcionalismo público compõe um elemento essencial para o bom desempenho das diretrizes adotadas pelo governo, nas questões burocráticas.

Os atores privados são aqueles que não possuem vínculo direto com a estrutura administrativa do Estado, podendo fazer parte: a mídia, através da imprensa, as universidades e centros de pesquisa, associações, entidades de representação empresarial, sindicatos, entidades representativas da Sociedade Civil Organizada (SCO), grupos de pressão, grupos de interesse e os lobbies, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), entre outros.

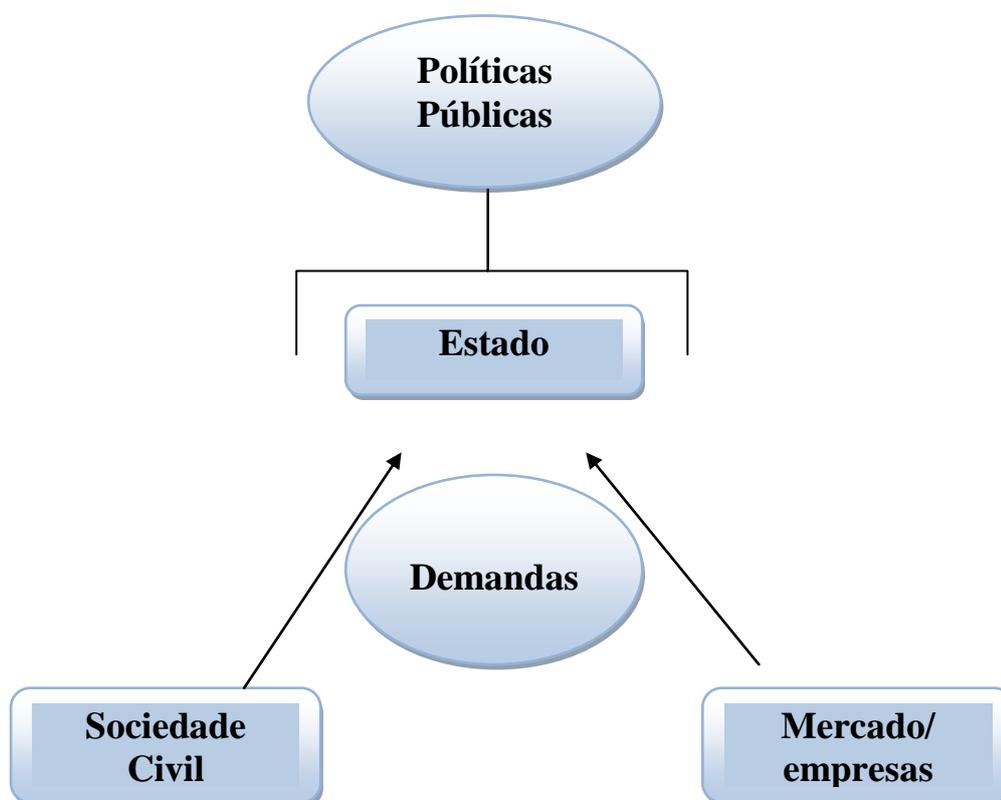
O Estado é um ator principal quando empreende ações que organizam o território. A empresa, por sua vez, é o ator secundário que articula momentos diferentes da realização de seu programa pela integração de capacidades múltiplas e variadas. Os atores secundários podem se tornar coletivos e realizar programas, manifestando a ideia de processo e de articulações através de todas as organizações, da família ao Estado, onde mesmo os partidos, igrejas e empresas também são atores secundários. Para identificação dos agentes ou atores envolvidos na implementação de políticas públicas pode-se considerar que o principal ator territorial de destaque é o Estado, compreendido nas esferas federal, estadual e municipal. Principal mas não único pela atuação, mas sim pela responsabilidade de implementação de programas sociais envolvendo os demais atores destacados, como atores sociais secundários, que são os atores privados e a Sociedade Civil Organizada (SCO). Segundo o Ministério da Integração, 2006:

Sem dúvida, o principal ator territorial é o Estado. No entanto, e principalmente devido à ação de processos como a globalização, os avanços tecnológicos, a reestruturação produtiva e mudanças culturais, a presença de atores privados e da sociedade civil se faz cada vez mais evidente, como agentes de transformação territorial. Portanto, é necessário se levar em conta os elos das relações entre estes três agentes (Estado, atores privados e sociedade civil) para decodificar os mecanismos através dos quais eles agem na criação dos arranjos territoriais diferenciais nos diferentes espaços nacionais (MI, p.12, 2006).

Torna-se então necessário levantar os pontos comuns entre as relações destes agentes: Estado, atores privados e sociedade civil - para entender a participação de cada um deles e de que forma os mesmos atuam nas ações desenvolvidas pelas políticas públicas, mais especificamente, nos diferentes espaços dos territórios. Assim, esses atores sociais podem se configurar como sujeitos de poder cujo foco de atuação esta centralizado nas demandas

sociais que favorecem toda a sociedade, nos mais diversos espaços ocupados. Para a resolução das demandas apresentadas torna-se necessário uma participação mais efetiva das instituições, sejam públicas ou privadas, ou mesmo dos gestores que as representam, para a execução das reivindicações dos direitos da sociedade nas mais diversas áreas, sociais, políticas, econômicas, saúde, educação, entre outras demandas, consolidando o processo democrático, como forma de participação democrática.

**Figura 51** - Estrutura da Participação dos Atores Sociais na formulação de Políticas Públicas



**Fonte:** Elaboração própria.

Do modo como os principais sujeitos territoriais - Estado, agentes privados e sociedade civil atuam, o resultado das ações desenvolvidas por estas relações podem resultar em processos territoriais que podem favorecer determinados territórios, haver competição entre as ações dos atores principais com os secundários ou ainda, não se obterem resultados positivos. Torna-se necessário também identificar de que forma cada um deles atuam e se estas ações são complementares e ainda, se a intensidade das suas ações impactam o território, o que se torna fundamental para alcançar os objetivos de qualquer ação de ordenação territorial para a busca do desenvolvimento. Nesse jogo de atores, cada qual com seus

interesses e com recursos de poder, pode determinar o sucesso do planejamento governamental, ou seja, da capacidade que estes atores, políticos e/ou gestores públicos tem de promover espaços de participação e oportunidades de articulação nos mais diversos níveis. Segundo Becker, 1983:

O território volta a ser importante, não mais apenas como espaço próprio do Estado - Nação, mas sim dos diferentes atores sociais, manifestação do poder de cada um sobre uma área precisa. O território é um produto "produzido" pela prática social, e também um produto "consumido", vivido e utilizado como meio, sustentando, portanto, a prática social (BECKER, 1983.p.7- 8).

Evidencia-se a participação de outros agentes no processo de implementação de políticas públicas, conjugando esforços e apoiando para minimizar as desigualdades. Destes esforços evidencia-se que a escala municipal é muito restrita para o planejamento, organização e implementação das ações visando à promoção do desenvolvimento, mas ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa, portanto, havendo a necessidade de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços e atores locais. Compreendendo que o território é produto dos atores sociais, segundo Raffestin, 1993:

são esses atores que produzem o território, partindo da realidade inicial dada, que é o espaço. Há portanto um 'processo' do território quando se manifestam todas as espécies de relações de poder, que se traduzem por malhas, redes e centralidades (RAFFESTIN,1993.p.7-8).

A gestão democrática do território requer dos gestores uma visão distinta da política, uma compreensão de política onde se abre a possibilidade de participação de poder dos diversos atores sociais, (onde o Estado não seria a única unidade de poder, mas uma das unidades), mesmo distintos entre si, de virem a ser forças complementares e com reais possibilidades de provocar alterações no território e na sociedade. Esses valores e resultados só poderão ser alcançados se o desenvolvimento não for pensado apenas como sinônimo do crescimento econômico desses territórios, nem como decorrente da ação somente do poder público, mas como uma forma de organização, denominada de governança. Segundo Dallabrida, 2011, pode-se conceber governança como:

O conjunto de iniciativas ou ações que expressam à capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, as

experiências de descentralização político-administrativa brasileiras podem ser concebidas como os principais exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança, com vistas ao desenvolvimento territorial(DALLABRIDA, 2011 p.1).

Ainda segundo Dabas e Najmanovich, 1999, por modelo de governança se entende a forma como se organizam os múltiplos atores sociais num marco de sistemas econômicos e sociais e como se conjugam as ações do Estado com os âmbitos do mercado e da sociedade civil, para que exista uma capacidade de implementação e administração dos processos de decisão das políticas.

Além disso, é preciso entender os processos de desenvolvimento como algo que envolve múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o futuro de um território, da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em prol de ações futuras, diagnosticando suas potencialidades e deficiências. Ainda, entender os meios para perseguir um projeto próprio às necessidades, buscando promover não a implementação de ações específicas ou setorialmente bem delimitadas, mas, ao contrário, a articulação social em caráter permanente, visando influenciar o processo de tomada de decisões públicas que se refiram ao desenvolvimento regional.

O projeto “Elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território - PNOT” do Ministério da Integração, 2006 define desenvolvimento regional como:

Um conjunto de ações para promover processos socioeconômicos em áreas definidas do território, com uma visão integradora e sustentável, que induzam ao bem estar social e à redução de desigualdades. Quanto ao planejamento territorial entende-se que é um conjunto de diretrizes, políticas e ações programadas, com vistas a alcançar um ordenamento e uma dinâmica espacial desejados. Além da consistência técnica e instrumental, um aspecto essencial das três modalidades (gestão territorial, desenvolvimento regional e planejamento territorial) é a necessidade de concertação política (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO p. 13, 2006).

Assim, considerando a definição acima, e segundo Dallabrida (2006), o desenvolvimento local, regional ou territorial, pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente. Torna-se necessário ainda avaliar o poder de cada um dos agentes relacionados no território, sua capacidade de gerir e implantar políticas econômicas e tecnológicas, evidenciando-se as especificidades do território para a gestão de políticas pelos capitais públicos, privados ou por

segmentos da sociedade civil, que representam as diferentes regiões do território, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população.

Na intenção de identificar os esforços conjuntos dos atores locais, nacionais e até internacionais, nas ações dos municípios dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia, com estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento econômico local, deve-se avaliar a mobilização e organização de todos os atores locais que contribuem para o desenvolvimento territorial.

## **6.2 DISCUSSÕES NOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE DO ESTADO DA BAHIA: ORGANIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DOS DIVERSOS ATORES LOCAIS NAS INSTÂNCIAS REPRESENTATIVAS EM PROL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

No Governo Federal a partir das décadas de 1950 a 1970, como característica do país, destaca-se o caráter desenvolvimentista, tendo sido organizado iniciativas de desenvolvimento regional, em âmbito nacional, colocando-se o Estado perante a sociedade como promotor do desenvolvimento, transformando o país numa potência industrial média, onde a maior parte de sua população tornou-se urbana. Buscando reverter às tendências demográficas, econômicas e sociais indesejadas e com políticas regionais ativas, foram alcançados resultados positivos porém com grandes investimentos públicos. As práticas de planejamento presentes nos planos nacionais de desenvolvimento e de metas, que predominaram no Brasil nas décadas de 1960 e 1970, eram formuladas e implementadas de cima para baixo, ou seja, a intervenção no território ocorria por meio do governo central que delineava o desenho do processo de desenvolvimento, por meio dos planos federais para as diversas regiões brasileiras, caracterizando a forma de inserção das políticas públicas nos territórios.

Observa-se no Brasil e em tantos outros países, situações de desigualdade entre a população, empresas e regiões de alta renda com potencial dinâmico, assim como de regiões estagnadas e com baixos níveis de renda. A questão da desigualdade regional, na atualidade, abrangendo quase todo o território nacional, exige o atendimento de demandas específicas sobre as realidades e a nova configuração territorial, fazendo ressurgir políticas de desenvolvimento regional a nível nacional e estadual. As desigualdades regionais constituem um fator que dificulta o processo de desenvolvimento. O Ministério da Integração Nacional

(MI), órgão da administração federal direta, tem como área de competência, entre os diversos assuntos, a formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento visando diminuir as desigualdades regionais. Segundo o Ministério da Integração, 2010:

as desigualdades regionais brasileiras constituem um enorme obstáculo ao desenvolvimento do país, conspirando contra a construção de uma Federação solidária e progressista. Por um longo tempo, o país deixou de influir de forma planejada no desenvolvimento de suas regiões, resultando no aprofundamento de índices de desigualdades que causam transtornos sociais agudos e acirram movimentos regionais desfavoráveis ao desenvolvimento sustentável do país (site Ministério da Integração, 2010).

Uma proposta de política de desenvolvimento territorial exige a colaboração e atuação de vários setores da comunidade, onde a mobilização local vai dar legitimidade ao processo e com a união dos atores locais, possibilita elencar as potencialidades e os problemas e demandas dos municípios.

Considerando-se que as áreas de atuação e intervenção do Estado se ampliaram e também a necessidade de interação com a sociedade, resultados das novas propostas de políticas públicas participativas, estas podem ser observadas nas diversas áreas, na economia, na política, na assistência social, na saúde, na segurança pública, dentre outras. Participam desta interação participativa, instituições, grupos de interesse, intelectuais, entre outros, onde temáticas específicas, como a pobreza e o desenvolvimento, emergem como um fenômeno complexo de entendimento e um desafio a ser superado pela sociedade contemporânea.

Para a organização e interação dos diversos atores locais, inicialmente, torna-se necessário identificar todos os segmentos, grupos sociais e organizações que compõem a sociedade local. Para atingir todos os segmentos da sociedade e integrá-los à experiência de planejamento participativo e gestão compartilhada, devem ser agendados encontros com cada grupos de interesses, separadamente, por parte dos gestores para apresentação de propostas que promovam o desenvolvimento territorial. O objetivo desses encontros é sensibilizar a sociedade para uma nova visão sobre o desenvolvimento e a importância de participar do processo de construção do desenvolvimento territorial de uma forma conjunta e participativa por todos os segmentos identificados. Tal metodologia, está prevista nos instrumentos de planejamento, através dos Conselhos Territoriais. Estes Conselhos, após constituídos, podem ser importantes instrumentos de articulação entre os diferentes segmentos para uma mesma política, com os atores sociais articulados e integrados com as políticas em geral.

Constituem-se então os Colegiados ou Fóruns e as Conferências nas diversas escalas federal, estadual e municipal, que promovam uma visão de Estado ou de país, em torno de determinada política, com os representantes dos diversos segmentos e áreas, as lideranças locais e os formadores de opinião local, independente das diferenças sócioeconômicas, políticas, religiosas ou outras de qualquer natureza, que queiram se comprometer com a promoção do desenvolvimento territorial. Os Colegiados locais devem ser plural, legítimos, representativos, democráticos e participativos, pois serão os protagonistas do processo de desenvolvimento de cada um de seus territórios, evitando-se votações e limites de composição, para evitar disputas.

Para a elaboração de uma proposta ou ações, ou mesmo programas públicos de caráter estratégico, deve-se contemplar o levantamento de informações sobre as características do público-alvo a atender, as potencialidades e fragilidades da base econômica local e regional, os condicionantes ambientais, que podem restringir certas estratégias de desenvolvimento e potencializar outras, a capacidade e experiência de gestão local e regional (fator da maior importância face a complexidade das intervenções públicas) e o nível de participação da sociedade, que pode garantir maior controle social dos recursos e dos resultados dos programas. Existe inúmeros dados sobre diferentes aspectos sociais, econômicos e ambientais sobre a realidade dos municípios brasileiros, mas que precisam ser tratados adequadamente para se transformar em informação útil para orientar a Gestão Municipal na implementação e acompanhamento de Políticas Municipais. O Ministério da Desenvolvimento Social e Combate a Fome (2009) elaborou um documento de sugestões para elaboração de um Diagnóstico para Gestão de Políticas e Programas Sociais em Âmbito Municipal, que tem como finalidade nortear os gestores municipais.

Um diagnóstico socioeconômico que se proponha a ser útil para Políticas Públicas deve se caracterizar como um estudo da situação de uma determinada população e sua região, com textos descritivos ou analíticos, tabelas de dados, cartogramas e, especialmente, indicadores específicos sobre vários aspectos da realidade local e regional, identificando-se os problemas de forma clara, assim como os seus espaços de realização.

Pressupõe-se que cada município dos Territórios de Identidade possam discutir o foco das políticas e relacionar as ações com os desafios apresentados para que cada qual, exerça um papel importante para o desenvolvimento da Bahia. Esses papéis deverão ser construídos

em dois sentidos: de um lado a comunidade apresenta suas demandas regionais e do outro, o Executivo Estadual constrói as expectativas para o desenvolvimento de cada território, de acordo com as demandas estratégicas levantadas. Os resultados dessas discussões devem garantir um equilíbrio das políticas de desenvolvimento local e no âmbito estadual e nacional.

No Estado da Bahia, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), esta constituída como principal provedora de dados do Estado, atendendo demandas provenientes do Governo, dos municípios e da sociedade civil, sendo responsável pela elaboração de estudos e pesquisas que subsidiam o planejamento governamental. Está em desenvolvimento o projeto Atualização da Base Cartográfica do Estado, bem como um recente trabalho estratégico proposto, os quais farão uma análise na avaliação do planejamento e gestão governamental, com base nos planos plurianuais (PPAs) dos períodos de 2000 a 2011 e 2012 a 2015, objetivando verificar as similaridades e divergências, baseados nas diretrizes, funções e regionalizações, buscando fazer uma análise da eficiência da função social do Governo. Ainda, monitora conjuntamente com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, a eficácia das políticas públicas para alcançar os objetivos do Desenvolvimento do Milênio, conforme proposta da ONU para o ano de 2015. O trabalho consiste na coleta, tratamento, sistematização e posterior divulgação do conjunto de indicadores vinculados ao tema de desenvolvimento que serão analisados.

Desde 2001 destaca-se a atuação de entidades e movimentos que trabalham com políticas públicas na Bahia e que vêm realizando encontros anuais para a troca de experiências na busca de perspectivas para atuação conjunta com o Estado. Esse processo deu origem à Articulação em Políticas Públicas na Bahia (APP-BA) cuja proposta é refletir sobre o futuro da articulação, os limites e possibilidades da relação entre Estado e Sociedade Civil, além de meios de fortalecer e aprimorar a participação popular nas definições das políticas e do orçamento da Bahia.

### **6.3 OS AGENTES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TERRITORIAL NO ESTADO DA BAHIA**

O Governo do Estado da Bahia através de suas diversas Secretarias, dentre elas a Secretaria de Agricultura, Administração, Ciência, Tecnologia e Inovação, Cultura,

Desenvolvimento e Integração Regional, Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, Desenvolvimento Urbano, Educação, Fazenda, Indústria Comércio e Mineração, Justiça Cidadania e Direitos Humanos, Meio Ambiente, Planejamento e Secretaria da Igualdade, dentre outras, tem buscado apoiar por meio de projetos comunitários e de projetos empresariais. O Governo vem oferecendo incentivos e serviços como financiamentos, através de bancos oficiais, isenção de ICMS -instituído através do Decreto nº 7.725 de 28.12.1999, a assistência técnica aos municípios, através do oferecimento via empresas estatais e de profissionais autônomos, almejando o desenvolvimento socioeconômico sustentável dos Territórios e buscando diminuir suas desigualdades regionais. Segundo o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA, 2013):

a existência de regras e normas proporciona incentivos que orientam ao mesmo tempo os comportamentos dos atores e a dinâmica de suas interações, influenciando diretamente seus resultados ou as políticas públicas. Assim, as instituições não só estabilizam os padrões de interações como constituem a possibilidade de ocorrência de ação coletiva e pública. Elas não determinam apenas as decisões presentes dos atores no jogo político como possuem capacidade de constrianger as escolhas futuras, na medida em que determinam as opções que estarão disponíveis para escolha dos agentes, e, muitas vezes influenciam a determinação de quais atores estarão legitimados a participar do jogo político (IICA/Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil, 2013).

Nas diversas instâncias públicas do Estado da Bahia, prioritariamente os programas são integrados ao planejamento estratégico e territorial atualmente desenvolvido, através dos PPAs e, articulados operacional e institucionalmente, com as ações que se realizam nas suas diversas regiões, por parte dos gestores estaduais, federais e municipais e da iniciativa privada. Buscando a melhoria da qualidade de vida da população, a valorização do potencial humano, a ampliação e qualificação dos serviços básicos, a melhoria da infraestrutura, o fortalecimento dos arranjos produtivos, visando inicialmente desenvolver ações para os municípios do semiárido baiano, integrado por 265 municípios dos diversos territórios, que venham a corrigir as desigualdades regionais existentes na Bahia e promover o desenvolvimento nos 27 Territórios de Identidade do Estado em seus 417 municípios.

**Tabela 35** - Agências Bancárias e Financiamentos concedidos a produtores e cooperativas, nos Municípios do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC) 2008 a 2011

Municípios	Agências Bancárias 2010		Financiamentos (Custeio/Investimento) Valor (R\$ 1,000)			
	Pública	Privada	Agricultura/Pecuária			
			2008	2009	2010	2011
Anagé	1		1.255.526	751.504	984.085	1.078.850
Aracatu			965.455	1.401.793	1.610.448	1.705.911
Barra do Choça	1	1	7.918.784	9.344.799	11.706.441	15.445.333
Belo campo	1		1.244.524	716.119	481.256	1.077.319
Bom Jesus da Serra			506.020	758.376	604.800	682.398
Caetanos			510.449	442.778	339.019	798.971
Cândido Sales	1		575.063	487.169	1.437.271	234.422
Caraibas			958.360	947.288	628.966	937.080
Condeúba	1	1	1.430.688	1.255.149	1.289.097	2.377.116
Cordeiros			391.523	359.765	733.721	629.530
Encruzilhada		1	6.137.895	8.313.541	10.213.257	20.509.276
Guajeru			521.617	394.282	499.633	397.239
Jacaraci	1		1.661.517	1.911.647	2.042.949	3.279.560
Licínio de Almeida	1		1.000.766	1.089.465	1.095.238	1.194.132
Maetinga			253.314	193.186	363.361	354.487
Mirante			1.122.333	465.766	939.327	560.363
Mortugaba	1		279.485	573.742	438.935	770.602
Piripá			267.651	615.423	501.775	1.120.112
Planalto	1		2.067.137	3.234.946	3.440.349	4.737.721
Poções	2	1	1.687.955	2.443.420	1.847.794	4.501.432
Presidente Janio Quadros		1	670.878	720.366	1.054.122	1.516.795
Ribeirão do Largo			4.226.733	5.294.652	4.310.522	8.455.227
Tremedal	1		477.576	581.356	435.978	513.783
Vitória da Conquista	8	10	10.693.508	8.709.849	20.084.713	31.148.154
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>15</b>	<b>46.824.757</b>	<b>51.006.381</b>	<b>67.083.057</b>	<b>104.025.813</b>

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados Estatísticos Municipais Baianos, SEI. v. 4, n.1, p.19, 2012.

Segundo dados da SEI (Estatísticas dos Municipais Baianos. v. 4, n.1, p.19, 2012) as agências bancárias existentes nos Municípios do TRVC totalizam como sendo 20 públicas e 15 particulares, destas 8 públicas e 10 particulares encontram-se em Vitória da Conquista, conforme Tabela 36 abaixo. Salienta-se a existência de agências financiadoras de custeio e investimentos para as diversas áreas de agricultura, pecuária, serviços e indústrias, destacando-se que nos municípios onde não existem agências bancárias, existem agências da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT), que executam alguns serviços de recebimentos de contas, porém não constituindo-se como agentes financiadores de ações que promovam o desenvolvimento de forma econômica. O total dos recursos aportados pelos

agentes bancários, através de financiamentos para produtores e cooperativas, nas atividades de agricultura e pecuária, entre agentes públicos e privados nos 24 Municípios durante o período de 2008 a 2011, conforme tabela 35, totalizavam R\$ 104.025.813,00 em 2011(SEI, 2012).

**Tabela 36 - Mudanças no Ensino Superior - Vitória da Conquista 2000/2010**

<b>Ensino Superior</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>	<b>2010</b>	<b>%</b>	<b>Variação (%)</b>
Instituições	2	100	6	100	200
Pública	1	50	3	50	200
Privada	1	50	3	50	200
Matriculas	2834	100	13.144	100	364
Pública	2.658	93,8	6.690	50,9	152
Privada	176	6,2	6.454	49,1	3.567
Docentes	291		849		192

Fonte: LOPES, p.317, 2013.

As Instituições de Ensino Superior em 2010, estavam localizadas nos municípios de Vitória da Conquista e Poções, a primeira constituindo-se num pólo educacional, concentrando todos os municípios, inclusive de outros Territórios de Identidade, onde matriculam-se alunos para os diversos cursos nas diversas áreas oferecidas. Destacam-se no âmbito público as instituições no Município de Vitória da Conquista: Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) com *campi* em Jequié e Itapetinga; o Campus da Universidade Federal da Bahia (UFBA); o Instituto Federal de Educação da Bahia (IFBA) e no âmbito particular: a Faculdade Juvênio Terra/Mauricio de Nassau (FJT); a Faculdade Independente do Nordeste (FAINOR); a Faculdade de Tecnologia e Ciência (FTC) e mais recentemente, em implantação a Faculdade Santo Agostinho.

#### **6.4 OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA NA IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS SOCIAIS DOS MUNICÍPIOS DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE**

As políticas públicas, de forma generalizada, devem atender e refletir as demandas sociais intrínsecas e específicas dos Territórios de Identidade, dentre outras demandas determinadas pelo processo de desenvolvimento em escala regional ou global. Os programas mais adequados para cada realidade específica, onde políticas serão construídas a partir das ponderações sobre as demandas locais e regionais, de forma articulada de acordo com a abrangência territorial. Desta forma, o processo de implementação de políticas nos Territórios de Identidade oferecerá subsídios também para a formulação das políticas de desenvolvimento

do Estado da Bahia, onde os Territórios de Identidade terão desafios importantes a serem enfrentados, para contribuir com o processo de desenvolvimento do Estado que, em última instância, é a abrangência do conjunto dos seus subespaços.

Para tanto é indispensável a agregação de informações e de conhecimentos sobre os problemas sociais e suas espacialidades, das peculiaridades em cada município no processo, propício à montagem dos programas e das atividades de planejamento de políticas públicas específicas para atender às demandas dos problemas sociais nos territórios.

A forma de gestão territorial tem importância estratégica para ser capaz de buscar eficiência e eficácia nas ações de cada órgão ou Secretaria do Estado onde, o conjunto dessas unidades, deve viabilizar programas comuns territorialmente. O atual modelo de gestão territorial considera as diretrizes de governo em suas relações com a sociedade, e também da integração das ações das unidades orçamentárias, buscando as convergências para os investimentos em cada localidade. A adoção de uma gestão territorial, envolve todas as fases de planejamento para as políticas públicas, da elaboração, acompanhamento à avaliação, envolvendo a montagem conjunta de programas comuns a vários órgãos e Secretarias, sendo estas políticas, construídas com a participação das unidades envolvidas em cada caso, sobre um recorte territorial, buscando compatibilizar a qualidade, o tempo, o local e a articulação dos meios e resultados a serem alcançados.

Diante da necessidade de identificação das características de problemas sociais nos diversos municípios dos Territórios de Identidade, principalmente a pobreza, como forma de focar as políticas "universais" em saúde, educação, transferências de renda, apoio à produção, desemprego e aumento da renda, entre outras, o caminho possível para as soluções de algumas questões, embora com limitações, destaca-se na possibilidade de grandes projetos espacializados em redes e os recortes dos Territórios de Identidades, que constituem posturas de gestão importantes, embora pareçam ser insuficientes para responder aos problemas, alguns deles de enfrentamento prioritário.

O Estado da Bahia na sua totalidade ou, com uma gestão na redução territorial, através da divisão em Territórios de Identidade, pode ser visto como um conjunto reduzido do espaço territorial, baseados em pertencimentos, como unidades político-administrativas,

caracterizados por agrupamentos de interesses de políticas ou de uma política de desenvolvimento local.

A espacialidade da economia através dos seus fluxos de capitais, mercadorias e, por decorrência, das pessoas, nos diversos aspectos sociais, como os problemas na área da saúde e educação também estão espacializados em função de fatores muito mais vinculados a aspectos da acumulação capitalista do que por limites definidos por políticas conjunturais ou por decisão de gestão de atos administrativos legais. Porém, todos os movimentos estão articulados e tem seus reflexos territorialmente. De uma forma ou de outra, os problemas sociais apresentam-se com territorialidades específicas, onde essas territorialidades, não necessariamente coincidem com os limites dos Territórios de Identidades da Bahia.

Assim, necessário se faz criar outras abordagens de diagnósticos dos problemas, sem se restringir a limites institucionalizados politicamente e pré-definidos. Torna-se indispensável identificar as territorialidades dos problemas para se implementar programas focados nas soluções dos problemas dos espaços específicos. Determinadas políticas universais podem não solucionar partes significativas dos problemas, porque elas são formuladas algumas vezes, para soluções de problemas que não correspondem às realidades.

## **6.5 AS COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES DOS MUNICÍPIOS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL: OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS**

A Constituição Federal de 1988 favorece mudanças importantes que promove uma metodologia diferente de se planejar uma política. Ela define as competências de atuação de todos os entes que compõem a Federação. O artigo 23 da CF atribui comumente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, as seguintes competências, dentre outras: combater às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. Aindano seu parágrafo único determina que Leis Complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional.

O processo de transformação do país e do Estado, inicia-se com as transformações dos municípios, mas para os municípios terem capacidade de criar e fazer a gestão de suas políticas públicas torna-se necessário, que tenham recursos financeiros, ações de planejamento de longo prazo e a atuação dos atores políticos, na definição de objetivos e como alcançá-los. Embora com uma autonomia relativa alcançada pelos municípios, a maioria deles possui um poder residual de tributar com baixa capacidade de financiamento, incorrendo em um legado de dependência dos repasses de políticas da União e dos governos estaduais.

A participação da sociedade civil contribui com os gestores no agendamento dos problemas prioritários da população, possibilitando se traçar ações mais efetivas. A proximidade da população com o poder municipal, como esfera administrativa mais próxima, pressupõe a construção de políticas municipais de maneira mais objetiva e acessível ao público beneficiado, garantindo a aceitação pela sociedade das ações governamentais.

Como instrumento de gestão, o Plano Diretor, é uma Lei municipal elaborada pela Prefeitura de cada município, com a participação da Câmara Municipal e da sociedade civil, obrigatório para municípios com população superior a vinte mil habitantes, concebido para nortear a política de desenvolvimento na esfera municipal e ordenamento da expansão urbana do município. Tem como função estabelecer as diretrizes de ocupação dos municípios, organizar o crescimento, o funcionamento, o planejamento territorial da cidade e orientar as prioridades de investimentos, no sentido de orientar as ações do poder Público. Esta lei é um importante instrumento, para que as autoridades e população possam debater o futuro da sua região, analisando e avaliando a cidade e a economia local, visando compatibilizar os interesses coletivos e garantir de forma mais justa os benefícios da urbanização, os princípios da reforma urbana, direito à cidade e à cidadania, e a gestão democrática da cidade.

O planejamento dos gastos públicos nos municípios passa pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), como elementos legislativos que compõem o sistema orçamentário brasileiro. Instituídos pela Constituição Federal de 1988 para a União, e pelas Leis Orgânicas para os municípios, encontram-se previstos nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal, também nos artigos 159 a 163 da Constituição Estadual da Bahia, na Lei 4.320/1964 e nos artigos 3º a 10º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Constituem-se para os municípios como ferramentas de gestão, que são etapas do planejamento, sendo estes efetivamente os

instrumentos de implementação e execução de políticas públicas em prol do desenvolvimento regional, aliados aos objetivos do Estado e da União.

O PPA é realizado quando o prefeito, governador ou o presidente toma posse, documento que resume as estratégias, linhas de intervenção e programas do governo, onde os gestores definem os objetivos, diretrizes e metas que pretendem realizar durante o período de sua gestão. No começo de cada gestão de 04 anos a legislação obriga os governantes a trabalharem por um ano com o PPA de seu antecessor, enquanto se elabora seu próprio PPA, que valerá por quatro anos, sendo os três anos seguintes de seu mandato e o primeiro ano e seu sucessor.

A LDO é um documento que contém as metas e prioridades para a elaboração do orçamento público de cada exercício fiscal anual, seguindo os objetivos, diretrizes e metas de governo definidos no PPA. É nela que encontramos as orientações para os gastos do governo para o exercício seguinte. A LOA é uma lei que estabelece a receita e os gastos do governo com os programas, projetos e atividades de políticas públicas no período de cada exercício fiscal anualmente. A LOA segue as metas e prioridades definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo o último estágio do planejamento dos gastos governamentais e a execução dos gastos e aplicação da verba pública e em atividades concretas.

A participação social é algo fundamental para o êxito de uma gestão pública eficiente, mas também a transparência em externar para a sociedade os atos públicos realizados são muito importantes. Muitos prefeitos não são bem aceitos pela população local, apesar de terem realizado uma boa gestão porque não souberam informar à sociedade o que estava sendo feito com os recursos e porque estava sendo feito.

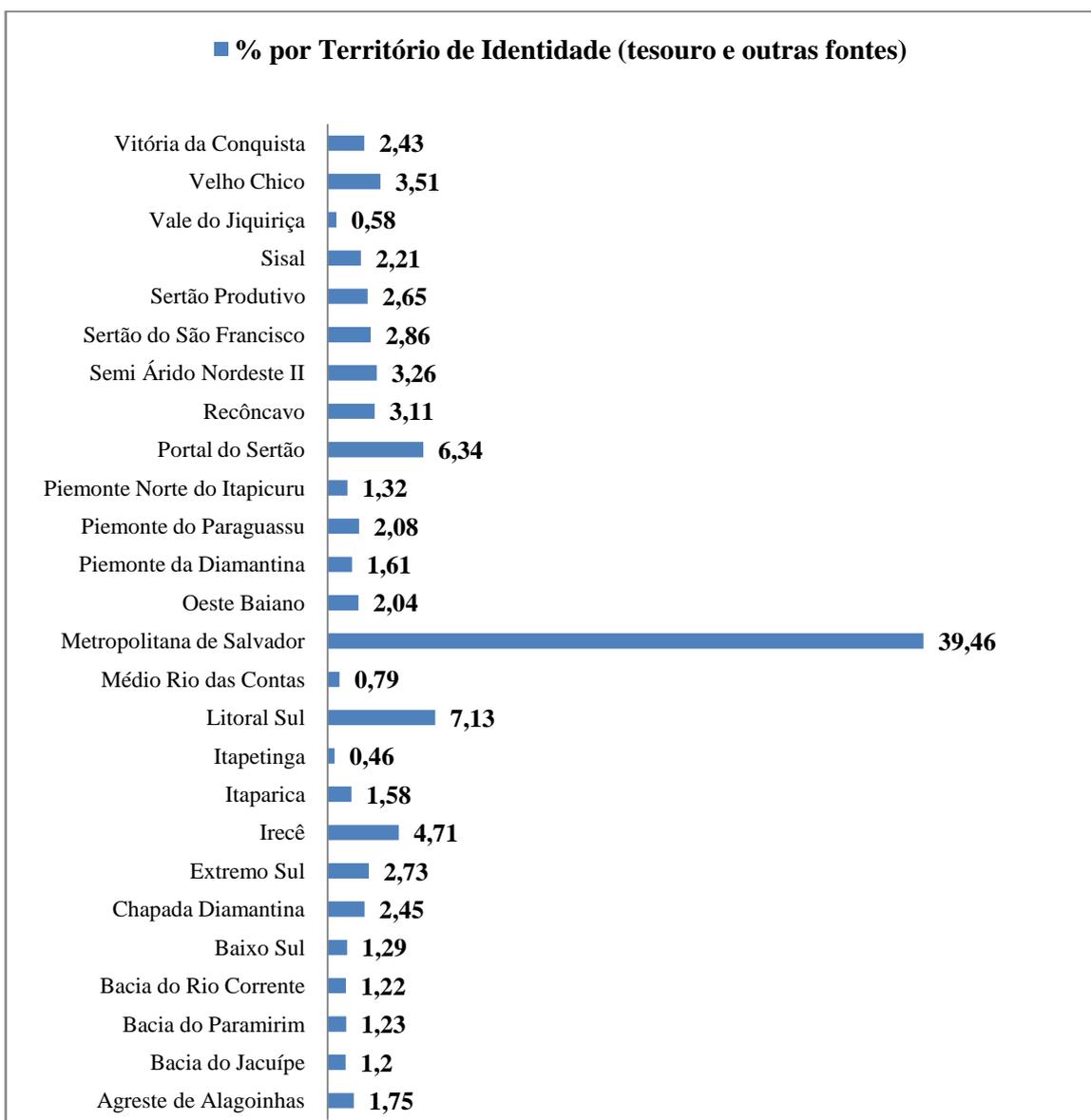
É de importância poder identificar quem são os principais atores sociais e as lideranças locais para que estes participem do processo de formulação de políticas públicas. É interessante oferecer capacitações dirigidas a essas lideranças para que elas possam compreender melhor o processo de planejamento e possam avaliar o que está sendo realizado pela gestão municipal. O município sozinho não tem condições de responder às imensas demandas sociais herdadas. Daí a necessidade de pensar políticas públicas de forma integrada, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

## **6.6 A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS NO PLANEJAMENTO DOS PLANOS PLURIANUAIS DO ESTADO DA BAHIA: EM BUSCA DE NOVAS FONTES DE FINANCIAMENTO PARA OS SERVIÇOS PÚBLICOS**

A Constituição Federal Brasileira de 1988 no seu Artigo 5º garante que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Porém a discriminação, o preconceito e a extrema desigualdade social persistem em diversas regiões no país e também no Estado da Bahia. Políticas públicas de combate à pobreza e de inclusão social têm sido priorizadas, buscando-se garantir a satisfação de necessidades básicas, qualidade de vida e desenvolvimento humano para os indivíduos e grupos sociais que se encontram em desvantagens de oportunidades e direitos.

Com a intenção de assegurar os direitos a sociedade e o acesso universal a serviços públicos de qualidade, onde as políticas sociais precisam atender ao princípio do tratamento equitativo, o poder público precisa fazer a distribuição de seus recursos buscando atender a quem mais necessita. Buscando atender a estes princípios, o PPA 2012-2015, Inclusão social e Afirmação de Direitos, no Eixo I relaciona os enfoques estratégicos, programas e compromissos que buscam incluir socialmente a população menos favorecida, buscando reduzir as desigualdades, combater todas as formas de preconceito e respeitar as diferenças e diversidades de condições e opções que existem na sociedade baiana. No PPA 2008-2011 a distribuição dos recursos foi norteadá pela divisão em Territórios de Identidade conforme o gráfico da Figura 52. Buscando superar a pobreza e a desigualdades que persistem no Estado da Bahia, na intenção de combater esta realidade, foram estabelecidas diretrizes para que esta realidade seja transformada e foram consubstanciadas em um projeto de desenvolvimento social, através da formulação das mesmas nos Planos Plurianuais a partir de 2007.

A proposta de reversão da realidade respalda-se em um novo modelo de gestão do Estado, conforme posto no documento PPA 2008/2011 – moderno, estratégico, gerencial e não-intervencionista, sustentado no equilíbrio das finanças públicas, na garantia dos direitos da cidadania e na prestação de serviços de qualidade ao cidadão.

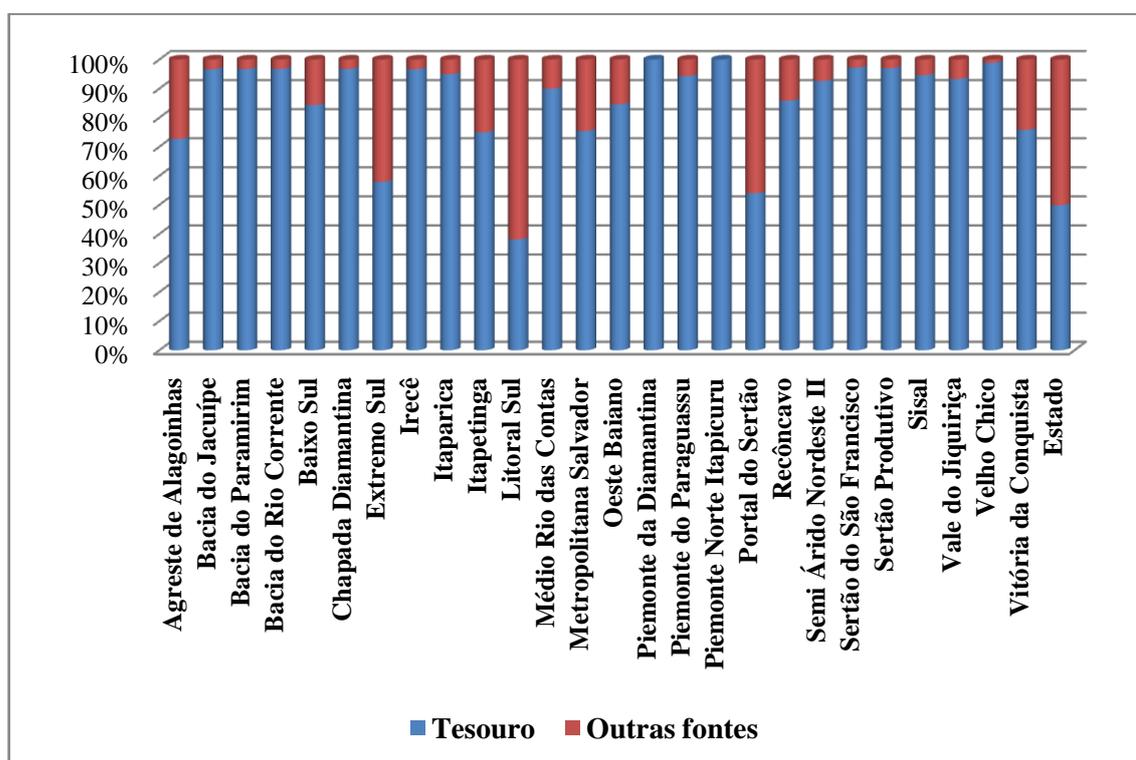
**Figura 52 - Distribuição dos Recursos por Território de Identidade – Bahia PPA 2008-2011**

**Fonte:**Elaboração própria com base nos dados do Plano Plurianual 2008 -2011 p.580 a 582.

Para que estas estratégias de uma política de desenvolvimento obtenham resultados, exige dedicação e vontade política dos seus executores, constituindo-se em tarefa não exclusiva do Estado, onde a sociedade tem o direito e também a responsabilidade de ser parceira e participe, no enfrentamento do grande desafio da transformação social. Cabe então ao Estado buscar e estimular as parcerias com a sociedade, como estratégia determinante para o alcance dos objetivos e metas definidos no planejamento.

Para garantir a viabilidade dos programas governamentais contidos nos Planos Plurianuais a partir do PPA 2004/2007 as ações dependem das condições financeiras necessárias à sua execução. Considerando as restrições de ordem orçamentária que condicionam as possibilidades de intervenção e o compromisso governamental em cumprir as ações, o Estado deve buscar formas alternativas para a captação de recursos, de modo a não postergar ações relevantes para o desenvolvimento da Bahia e o bem-estar da sua população.

**Figura 53 - Distribuição dos Recursos por Fontes – Bahia PPA 2008/2011**



Fonte:Elaboração própria com base nos dados do Plano Plurianual (2008/2011 p.580 a 582).

Através da análise do orçamento global que permite estimar os recursos orçamentários necessários à execução das ações propostas, deve-se buscar as alternativas que possibilitam a concretização das realizações públicas nos próximos anos, suprimindo uma necessidade originada devido a redução da capacidade de investimento do Estado. Além dos recursos da arrecadação inerentes ao Estado, deve-se buscar recursos de fontes extra-orçamentárias, junto ao Governo Federal, mas, ao lado disso, um conjunto relevante de ações que podem ser viabilizadas como também de recursos oriundos de parcerias com instituições internacionais, empresas e organizações da sociedade civil.

As crescentes demandas da sociedade, que em um ambiente democrático passou a ter maior acesso a instrumentos políticos e institucionais reivindicatórios, contrasta com as crescentes dificuldades dos governos em atenderem a essas demandas com recursos próprios. As parcerias, passam então a se constituir em importantes instrumentos de gestão pública, para a viabilidade e o êxito dos programas governamentais, com a iniciativa privada assumindo papéis significativos no financiamento de investimentos de interesse público.

Neste contexto a criação de Parcerias Público-Privadas (PPP), já adotadas em países com maior índice de desenvolvimento, vêm apresentando expressivos ganhos de eficiência e de qualidade na prestação dos serviços públicos. A partir de 2007, com uma gestão participativa, esse processo começa a ser analisado e explorado, onde os parceiros e os governos estabelecem relações de complementaridade com a iniciativa privada, dividindo investimentos, riscos, responsabilidades e ganhos, mediante contratos legais de longo prazo, tendo como finalidade prover equipamentos de infraestrutura e serviços públicos.

Como responsáveis pelos serviços, os parceiros particulares assumem os investimentos e são remunerados, com verbas orçamentárias ou pela exploração dos serviços. Trata-se de uma alternativa que possibilita ao Estado desenvolver projetos de caráter macro, sem ter que se individuar a curto prazo, com serviços de implantação, ampliação, melhoramento, reforma, manutenção ou gestão de infra-estrutura estatal, abrangendo instalações de uso público, como vias públicas e terminais, instalações e equipamentos. Ainda para serviços de natureza social, na educação, saúde e assistência social, e de natureza econômica, transportes e saneamento, ou de suporte a outras atividades, como segurança e sistema penitenciário.

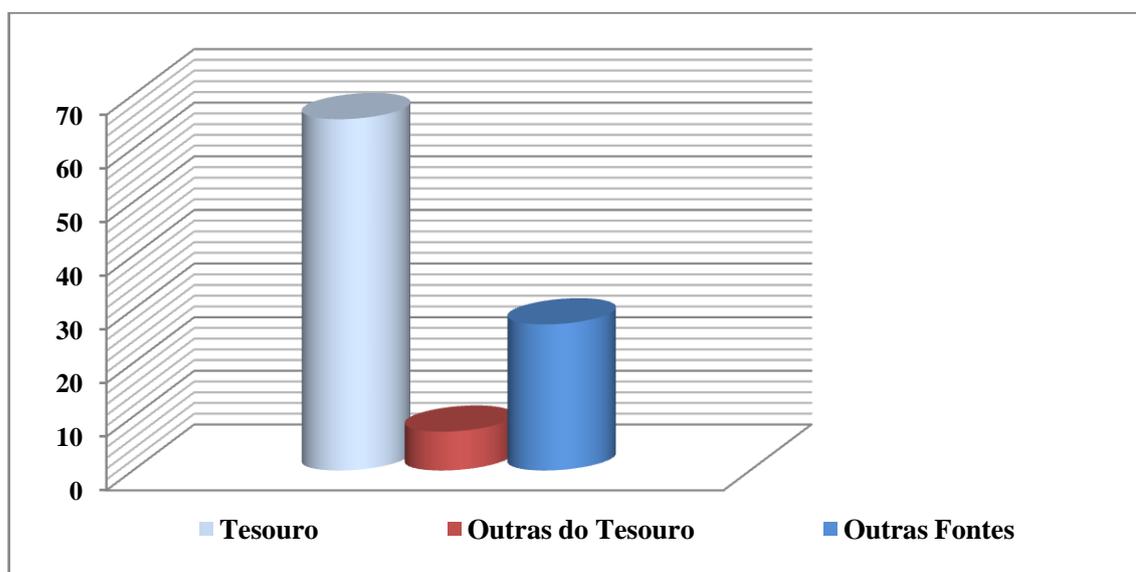
Os investimentos do Estado são gradativamente amortizados a longo prazo, e as parcerias público privadas são contratadas em relação a concessões, permissões, subconcessões ou outras formas ajustadas e remuneradas de acordo com cláusulas que prevêm a avaliação rigorosa da performance do contratado e da qualidade do serviço prestado. Com isso as PPPs estabelecem o princípio da eficiência na aplicação dos recursos públicos, assumindo o agente privado obrigações com o agente público, de resultados e não apenas de meios.

Com estas estratégias, o gestor público pode vislumbrar a longo prazo, a sustentabilidade para o desenvolvimento da infraestrutura e dos serviços públicos. Para os

consumidores e contribuintes, principais beneficiários, agregar valor aos ativos estatais e elevar o grau de eficiência dos serviços, requisitos básicos da modernização do Estado, não significando uma redução do seu campo de atuação, mas, uma alternativa para tornar os serviços contratados mais efetivos, econômicos e buscando melhor qualidade. Tal mecanismo exigirá do Governo estruturar-se para implementar a experiência no Estado, onde sua aplicação deverá se reger pelo cumprimento às diretrizes estabelecidas para a gestão como um todo, pelo princípio da transparência, dos procedimentos e instrumentos legais e, principalmente com a participação efetiva da sociedade.

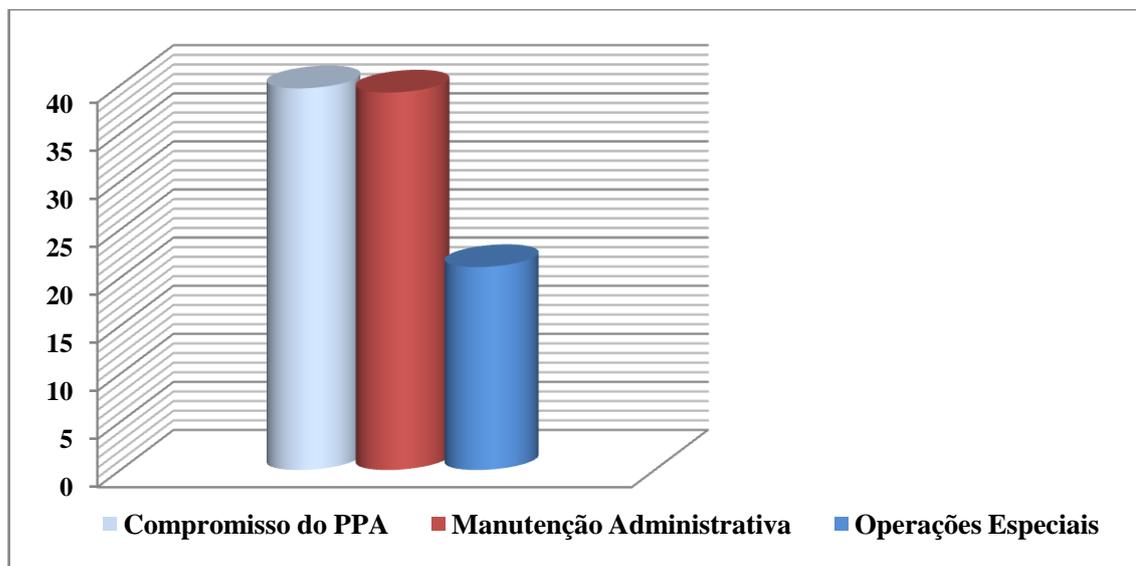
No PPA 2012/2015 a distribuição dos recursos foi norteadada pela divisão também em Territórios de Identidade, sendo que o percentual de recursos de fontes do tesouro corresponde a 65,52%, 7,24% corresponde a outras fontes do tesouro e 27,25% a outras fontes diversas, conforme Gráfico 54:

**Figura 54** – Recursos Totais do Plano Plurianual por Origem (%) Bahia - PPA 2012/2015



**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do Plano Plurianual 2008/2015 p.456.

De acordo com os recursos totais estimados conforme Gráfico 56, por destinação e aplicação de acordo com as diretrizes propostas, 39,67% serão destinados aos compromissos nas diversas áreas, 39,24% referente à manutenção das ações administrativas e 21,09% serão destinados às ações de operações especiais.

**Figura 55** – Recursos Totais Estimados por Destinação (%) Bahia PPA 2012/2015

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Plano Plurianual (2012/2015 p.456).

### **6.6.1 Partícipes do financiamento em prol do desenvolvimento local nos municípios dos Territórios de Identidade: as alianças público-privadas**

Com o processo de globalização uma nova estrutura territorial se apresenta, afetando a distribuição da atividade econômica, alterando os vínculos e reconfigurando as estruturas territoriais, dando lugar a formação de um panorama sociopolítico e econômico mais heterogêneo e completo. As estratégias de promoção do desenvolvimento vindas de cima para baixo, não mais se aplicam e estas estratégias precisam se adequar a este novo cenário, em virtude dos seus resultados insatisfatórios e por se apresentarem como inadequadas frente aos problemas atuais de desenvolvimento social, econômico e políticos que se apresentam na atualidade.

Há a necessidade de alternativas de estratégias políticas complementares às tradicionais em prol do desenvolvimento, não somente econômico, como sempre analisado, mas sim que políticas públicas sejam efetivamente viáveis de serem implementadas para a superação dos problemas territoriais que afetam os diversos territórios, independente do nível de desenvolvimento e de suas necessidades. Com as discussões acerca de prioridades locais em políticas públicas nos territórios de Identidade da Bahia, destaca-se a intervenção de vários atores e financiadores locais, além das instâncias governamentais, executando ações de políticas não contempladas por grandes projetos ou programas.

Ao serem definidos os programas ou grandes projetos, avaliando-se de uma forma espacial, constata-se que um grande número de municípios não atendidos ou não são incluídos nesse processo. Embora seja difícil atender a todos, devido a especificidades e também pela abrangência geográfica de todos os Territórios de Identidade no Estado da Bahia, buscar espacialmente o desenvolvimento e reduzir as desigualdades regionais, é uma tarefa onde torna-se necessário apresentar ações estratégicas para os territórios ainda não incluídos nos projetos, de forma a produzir meios de inclusão social e econômica, buscando possibilidades para se implantar políticas de programas efetivos e diferenciados para cada território, através de parcerias e instituições que se encontram localizadas ou atuando nestes espaços.

## **6.7 CONSIDERAÇÕES SOBRE ATUAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE**

As estratégias para o desenvolvimento local, a gestão local, a descentralização das competências e as responsabilidades da sociedade, abriram novas oportunidades para os governos locais, porém também tem gerado novos caminhos e questionamentos e colocado em evidência, algumas vulnerabilidades governamentais e institucionais. A busca por mudanças na metodologia do planejamento dos governos estaduais estão demonstrando externar e atender melhor as prioridades da sociedade, prestando serviços e tencionando uma maior eficácia, inspirando um sentido de responsabilidade a seus representados.

A vinculação dos acontecimentos políticos com as mudanças de transformações exigidas pela sociedade nos serviços públicos, também constitui uma importante estratégia, buscando a conscientização da importância do envolvimento de funcionários públicos, através de uma maior sensibilização, para se trabalhar com instrumentos e práticas públicas mais abertas e transparentes. Se a nível local existe uma falta de compreensão do funcionamento do sistema nacional, e se as políticas estão desconectadas das realidades locais, é provável que persistam as lacunas entre os grandes centros os municípios menores. Se as políticas nacionais destinadas a promover o desenvolvimento econômico forem elaboradas, sem se consultar os representantes locais, a aceitação destas políticas serão dificultadas. Se os problemas e as demandas da realidade local não forem atendidas com as políticas nacionais e as práticas institucionalizadas, o resultado será de difícil mudanças e transformação para a a sociedade em geral.

Se os governos locais não tiverem capacidade de atuação conjunta, as políticas continuarão sem sustentabilidade. Daí a importância de gerar maiores parcerias na elaboração de programas de intervenções no âmbito do desenvolvimento econômico local, nas diferentes linhas de atuação dos serviços públicos para a busca do desenvolvimento econômico local em todos os níveis da sociedade.

O desenvolvimento pretendido poderá ser alcançado com acordos e consensos entre atores do espaço local, com a promoção de redes na elaboração de política pública local, através de instrumentos de mobilização da cidadania, com a criação de regras e arranjos institucionais, dando oportunidade e responsabilidade política, de interesses particulares em prol do interesse comum. A promoção da gestão participativa implica, para os governos locais e da Bahia, ter a capacidade política de gerar ações públicas, definidas não somente como uma ação governamental, mas como ação coletiva em que atores governamentais e não-governamentais participam de um processo político acerca de um determinado assunto de natureza pública.

A atuação nas ações públicas locais dependem dos atores atuantes em prol de uma área específica das políticas públicas, partindo-se da necessidade de democratizar os processos decisórios e produzir resultados efetivos. Ainda permanecem dúvidas sobre as condições efetivas das instâncias locais na Bahia para processarem conflitos gerados pelo sistema político nacional, devido uma cultura política regional bastante conservadora e pela atual lógica de integração à economia global de mercado.

Como o Estado da Bahia adotou um planejamento territorial para melhor distribuir economicamente os recursos financeiros em prol do desenvolvimento, e levando-se em conta que a divisão adotada é uma questão ainda recente, o que se pode ressaltar é que ainda os interesses políticos se sobressaem aos interesses e peculiaridades específicas de cada região, não caracterizando ainda um desenvolvimento econômico local em municípios atendidos por diversos programas do Governo.

A divisão do Estado em Territórios de Identidade envolve municípios menores e com grandes diversidades, inseridos nos Territórios juntamente com municípios mais destacados economicamente, onde observa-se que há um acentuamento das diferenças sócioeconômicas entre eles, embora o Estado da Bahia busque dar um apoio efetivo à gestão dos Territórios -

que são considerados unidades de planejamento do Governo – integrando-os às políticas públicas, e viabilizando na prática as condições e estruturas para que as ações sejam implementadas.



## **7 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL - OS DESAFIOS NO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA (TRVC)**

Diagnosticar ações e estratégias dos projetos e programas federais, estaduais e municipais das políticas públicas desenvolvidas no Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC), promotoras do desenvolvimento social e regional dos municípios, que apresentem perspectivas de minimizar desigualdades, é uma das abordagens deste capítulo, bem como apresentar os resultados e dados obtidos, através da aplicação dos questionários junto aos gestores de diversas Secretarias e Prefeituras dos Municípios do TRVC.

### **7.1 AÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO DA BAHIA**

As políticas públicas locais são compostas por programas governamentais de distintas procedências: federal, estadual ou municipal, além de programas não governamentais ou de cooperação técnica e/ou aporte de recursos financeiros de fonte internacional para a execução das mesmas. Uma das questões mais importantes para a eficácia das políticas públicas é a articulação e interação entre diferentes programas e políticas, nas diversas instâncias públicas implementadoras das ações.

Devem ser considerados as arenas decisórias e os espaços públicos institucionais existentes nas várias instâncias públicas, não apenas como espaços de representação e participação dos atores no processo da política, mas também de possível articulação como atores sociais dos programas existentes. Trata-se de questões políticas que dizem respeito às relações de poder, e não de questões somente técnico-administrativas, significando que o empoderamento dos diferentes atores e instituições é imprescindível para avançar. As

questões técnico-administrativas devem ser contempladas também sob esta perspectiva de importância. De acordo com a Casa Civil da Presidência da República, 2010, as principais políticas públicas implementadas pelo sistema político atual decorrem:

De uma complexa e contínua interação entre diversos atores, tanto dentro quanto fora do governo. Essa interação não ocorre em um vácuo organizacional. Ela possui características estruturais muito particulares, que criam limites e possibilidades para a atuação desses atores (Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação-PRO-REG/Casa Civil da Presidência da República Federativa do Brasil, 2010).

Dentre as ações propostas nos diversos programas desenvolvidos nas instâncias do Estado da Bahia, através da atuação integrada, em consonância com prioridades do Governo Federal e do Governo do Estado da Bahia, para a redução da pobreza e o desenvolvimento regional destacam-se: investimentos em infra-estrutura básica, com a instalação de energia solar e elétrica; construção de pequenas pontes e sanitários residenciais; apoio às microempresas rurais e à agricultura familiar para assegurar a segurança alimentar e o incremento da renda; desenvolvimento ambiental; formação profissional e capacitação para o trabalho; fortalecimento das organizações comunitárias e das produções com a inserção dos jovens nos mercados de trabalho urbano e rural na busca melhoria das condições de vida da população rural pobre do semi-árido; promoção do processo de desenvolvimento social, cultural, produtivo e econômico ambientalmente sustentável; criação de condições efetivas de participação e empoderamento da população pobre dos municípios, possibilitando uma intervenção competitiva nos mercados de organização dos pequenos agricultores, através de cooperativas e microempresas; assegurar uma articulação entre o setor público e setor privado para potencializar os impactos das ações dos programas do planejamento participativo com perspectiva de desenvolvimento territorial e cadeias produtivas e o fortalecimento da herança cultural e a identidade da população do semi-árido, entre outras ações.

## **7.2 DIAGNÓSTICO DAS AÇÕES E ESTRATÉGIAS DE POLÍTICAS NACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL DO TRVC**

A população brasileira é de aproximadamente 191 milhões, com uma população rural de 29.830.007 e uma população urbana de 160.925.792 pessoas, correspondente a 84,3%, segundo o Censo de situação da população por domicílio (IBGE, 2010). Apesar do progresso significativo dos últimos anos, a enorme desigualdade demonstra que o número de pessoas

vivendo em estado de pobreza é ainda muito alto, e também deve-se considerar a heterogeneidade e as grandes dimensões territoriais do Brasil, com 8,5 milhões de quilômetros quadrados. Sendo o quinto maior do mundo onde coordenar as ações e programas do governo federal, em 26 estados, um Distrito Federal e 5.570 municípios, é um desafio importante que o país enfrenta. Porém, embora heterogêneos os municípios e regiões, estão sujeitos a inúmeras regras idênticas que regem a implementação de políticas públicas, onde os governos brasileiros recentes, das esferas federais, estaduais e municipais têm seguido programas simultâneos de inclusão social, na busca de redução da desigualdade econômica e social, de fortalecimento da democracia, de estabilidade macroeconômica e de aceleração do crescimento sustentável.

Nesta intenção destacam-se alguns programas federais desenvolvidos com as parcerias dos Ministérios, incentivando projetos voltados para a melhoria das condições de vida da população. Estes programas contam também com as parcerias dos Estados e Municípios e centralizam o direcionamento das políticas federais nas mais diversas áreas no combate à pobreza e às desigualdades sociais do país, entre outras ações.

### **7. 2.1 Políticas Federais de Assistência Social**

Na busca de atingir o propósito ambicioso de superar a extrema pobreza até o final de 2014, o Governo Federal lançou, por meio do Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), mobilizando a estrutura do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios. O público definido como prioritário foi o dos brasileiros que continuavam em situação de extrema pobreza, com renda familiar mensal inferior a R\$ 70 por pessoa. Considerando que a extrema pobreza se manifesta de múltiplas formas além da insuficiência de renda, insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário à água, à energia elétrica, à saúde e à moradia, são algumas delas. O Plano foi estruturado em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades.

São mais de 100 ações, programas e políticas distribuídas nos três eixos, que envolvem 22 Ministérios para a sua gestão, além de contar com a parceria de estados e municípios, bancos públicos e o apoio do setor privado e organizações do terceiro setor. Juntos, esses parceiros desenvolvem as atividades e ações que compõem o Programa Brasil Sem Miséria.

Sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) o Plano Brasil Sem Miséria tem a adesão de todos os estados e regiões brasileiras, com o envolvimento fundamental dos municípios. Um dos motivos para a centralidade dos municípios é o Cadastro Único (CadÚnico), porta de entrada para o Programa, sendo que o responsável pelo registro das famílias no cadastro é o poder público municipal, com papel de destaque no funcionamento das redes de saúde, educação e assistência social, essenciais para a superação da extrema pobreza. No acompanhamento do Plano Brasil Sem Miséria, o MDS utiliza estas informações, pois ele provê dados individualizados, atualizados no máximo a cada dois anos, sobre os brasileiros com renda familiar de até meio salário mínimo *per capita*, permitindo saber quem são, onde moram, o perfil de cada um dos membros das famílias e as características dos seus domicílios. Para avaliar as necessidades da gestão do Cadastro Único em cada cidade, o MDS trabalha com estimativas municipais da quantidade de famílias que devem ser incluídas no cadastro ou, todas as famílias do município com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa.

### **7.2.2 As Políticas de Garantia de Renda: Transferências Condicionantes de Renda**

Nas políticas sociais destacam-se as políticas de Transferência Condicionada de Renda (TCR), consideradas a mais nova geração de políticas sociais. Nos últimos anos, diversas experiências, principalmente na América Latina, tem se destacado pelo impacto positivo sobre os indicadores sociais da população, entre elas o Programa Bolsa Família, no Brasil, um programa de transferência de renda, condicionada ao atendimento de exigências específicas por parte dos beneficiários de famílias pobres, e vem influenciando experiências similares, que foram implementadas em muitos países como o México, que tem um programa de transferência de dinheiro de larga escala e muito bem sucedido chamado Programa de Desarrollo Humano de Oportunidades, e o Sistema Chile Solidário, no Chile. O Programa Bolsa Família tem servido de modelo para a difusão desse tipo de política no mundo e contribui para o aprimoramento da gestão pública e para o fortalecimento das políticas sociais

de superação da pobreza. O tema envolve várias dimensões da área social, por se tratar de uma política intersetorial, devido à sua participação na capacidade de melhorar as condições das famílias beneficiárias.

### **7.2.2.1 O Programa Nacional Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003, oficializado através da Lei 10.836 de 09.01.2004, disponibilizando benefícios financeiros básicos, destinados a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza. Constitui a maior política pública de TCR da América Latina, tanto em orçamento quanto em cobertura. Inicialmente atendia 3.6 milhões de famílias em 2003, e atualmente, atende cerca de 13.8 milhões de famílias, em todos os municípios do País, beneficiando aproximadamente 51 milhões de pessoas no Brasil, onde 14,8 milhões de crianças e jovens, cumprem a frequência escolar e 8,7 milhões de famílias cumprem a condicionalidade de acompanhamento de saúde, envolvendo um orçamento anual de R\$ 24 bilhões, o equivalente a 0,46% da economia nacional, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em 2012.

O Bolsa Família<sup>10</sup> é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias extremamente pobres (com renda mensal de até R\$ 70 por pessoa) ou pobres (com renda mensal entre R\$ 70 e R\$ 140 por pessoa). Todos os meses, o governo federal deposita uma quantia para as famílias<sup>11</sup> que fazem parte do programa.

Em 2011, o governo incorporou o Bolsa Família a uma política mais ampla que é o Plano Brasil Sem Miséria, dentro do eixo de garantia de renda a população brasileira. O benefício médio pulou então de R\$ 107 para R\$ 216. O dinheiro vai direto para uma conta simplificada da família. Quem recebe é preferencialmente a mulher. O valor depositado depende do tamanho da família, da idade dos seus membros e da sua renda. Há benefícios específicos para famílias com crianças, jovens, gestantes e nutrizes.

Em 2013 o programa Bolsa Família estará completando 10 anos, momento em que instituições e setores da sociedade devem analisar e refletir sobre as estratégias, resultados, avanços e desafios, bem como os efeitos e consequência dos programas de transferência de

---

<sup>10</sup>De acordo com dados de janeiro de 2011, fornecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, 1,9 milhões de beneficiários (ou 15% do número total de famílias que recebem o Bolsa Família) já recebem seu pagamento em dinheiro por meio de uma conta bancária pessoal.

renda no trabalho e na vida dos brasileiros, principalmente nas áreas de condicionalidades como na educação e saúde. Por um lado o Programa deve ser analisado pelo efeito do Bolsa Família sobre a disposição para o trabalho dos seus beneficiários e suas possibilidades de autonomia econômica pela inclusão produtiva. Entre as famílias com rendimento mensal per capita de até 1/4 do salário mínimo (as mais pobres), 62% da renda família advém do trabalho (PNAD,2011).

Este dado confirma informações do Cadastro Único do Governo Federal, de que a maioria da população pobre e beneficiária do programa trabalha, porém, em sua maioria, em trabalhos precários e informais. Por outro lado esta experiência ainda considerada recente de redução da pobreza e da desigualdade social, com políticas de caráter redistributivo, objetiva incluir nos mercados de consumo e de trabalho parcelas da população até então excluídas da cidadania. Os resultados se devem a uma combinação entre políticas sociais e de trabalho. Dados do governo apontam que a participação dos beneficiados pelo programa na População Economicamente Ativa (PEA) é de 68%, com o índice acima da média nacional, que é de 67% e 10% dos 3,5 milhões de microempreendedores individuais do Brasil, recebem o Bolsa Família.

O governo quer incluir mais 600 mil famílias no Bolsa Família até 2014. Essa estratégia de busca ativa é para localizar essas pessoas e incluí-las através do Cadastro Único, colocando-as como beneficiárias do Bolsa Família e de outros programas sociais, para ajudá-las a melhorar de vida.

Na saúde, uma das condicionalidades do Programa é o pagamento do benefício ao compromisso assumido pelas famílias, de cumprir o calendário de vacinação das crianças. Também estimula as mães a levarem os filhos a médicos da área pública, que acompanha o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos, inclui ainda garantia de atendimento médico às mulheres entre 14 e 44 anos, gestantes ou que estão amamentando. Todas precisam fazer o pré-natal nos hospitais da rede pública, que estão obrigados a garantir assistência à saúde do bebê. Segundo o site do MDS, em dez anos de existência, o Bolsa Família contribuiu para a redução da mortalidade infantil, das crianças até 5 anos, em 19% de acordo com estudo publicado em maio de 2013, que mostra a redução da mortalidade por causas relacionadas à pobreza, com queda de 46% da mortalidade infantil por diarreia e 58% por desnutrição.

Outra condicionalidade do programa na área de educação é o compromisso assumido por cada mulher beneficiada de garantir que os filhos entre 6 e 15 anos estejam matriculados na escola. A condição inclui o esforço para que crianças e adolescentes não apenas se matriculem, mas mantenham frequência mínima de 85% da carga horária de frequência, acima do patamar exigido na rede de ensino, que é de 75%, monitorando a cada dois meses. Esse acompanhamento constante da frequência e as condições colocadas às famílias se refletem nos indicadores onde os estudantes do Bolsa Família do ensino fundamental tiveram taxa de aprovação igual e taxa de abandono menor que a média nacional. No ensino médio, a taxa de aprovação dos beneficiados pelo Bolsa Família é de 79% enquanto a média nacional é de 75%. Já a taxa de abandono da sala de aula é de 7% pelos jovens estudantes beneficiários do programa, contra 10% da média nacional. De acordo com dados do Ministério da Educação, a taxa de aprovação dos “filhos do Bolsa Família” vem crescendo de maneira constante, passando de 80% em 2008, para 83% em 2011 e a taxa de abandono em 2011 foi de 2% enquanto a média nacional atingiu 3%.

#### **7.2.2.2 O Benefício Nacional de Prestação Continuada (BPC)**

O Benefício de Prestação Continuada é um direito garantido pela Constituição Federal, que assegura um salário mínimo mensal ao idoso com idade de 65 anos ou mais e às pessoas com deficiências, de qualquer idade, incapacitadas para a vida independente e para o trabalho, que comprove não possuir meios de garantir o próprio sustento.

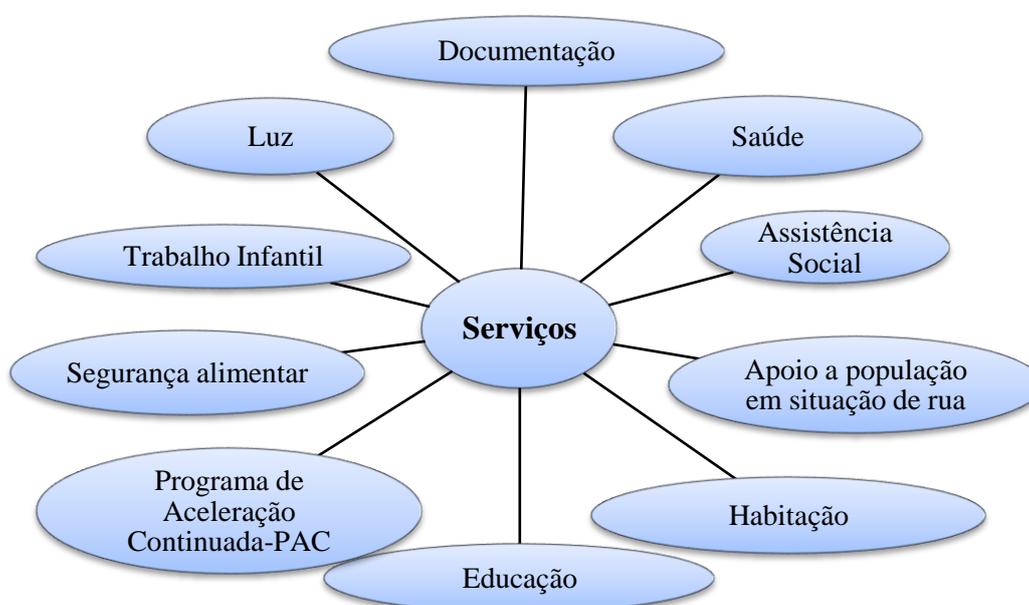
Em ambos os casos, é necessário que a renda mensal bruta familiar per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo vigente. É um benefício da Política Nacional de Assistência Social, individual, não vitalício e intransferível, que integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). É um direito de cidadania que garante a proteção social e não contributiva da Seguridade Social, ou seja, para ser beneficiário, não é preciso contribuir com a Previdência Social. Sua gestão é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), responsável pela implementação, coordenação, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação do benefício. A operacionalização é realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Os recursos para o custeio do benefício provêm do Fundo Nacional de Assistência Social(FNAS).

O direito ao benefício está amparado no Estatuto do Idoso Lei 10.741/03 e na própria Constituição Federal de 1988. A Transferência de renda é feita diretamente na conta bancária dos usuários que ganham mais autonomia, podendo acessar serviços e comprar produtos essenciais como alimentos e vestuário, porém um dos aspectos mais importantes, é a melhoria da auto-estima, possibilitando a participação mais ativa na vida comunitária.

### 7.2.3 As Políticas Nacionais de acesso a Serviços Públicos

Para fazer frente a um desafio com o tamanho e a abrangência territorial do Programa Brasil Sem Miséria, focado no público mais vulnerável do país, foi necessário que o mesmo tivesse como referência uma rede com as mesmas características – a rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para o sucesso do Brasil Sem Miséria este, depende do bom funcionamento do SUAS e uma atuação integrada entre as secretarias municipais de assistência social e as secretarias de trabalho, educação, saúde e outras que estejam envolvidas na estratégia de superação da extrema pobreza. O fortalecimento da agenda municipal da assistência social, em especial no que diz respeito à estruturação do SUAS, requer reforço no seu financiamento, onde o MDS disponibiliza aos municípios recursos para a ampliação da rede e a qualificação dos serviços.

**Figura 56** - Serviços públicos oferecidos pelas Políticas de Serviços

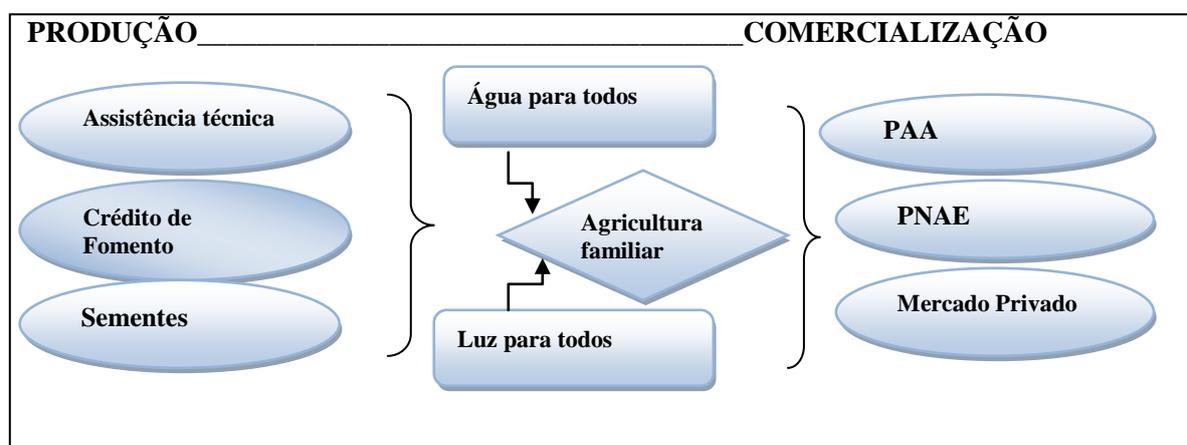


## 7.2.4 As Políticas Nacionais de Inclusão Produtiva

A inclusão produtiva representa um dos três eixos que compõem o Plano Brasil Sem Miséria que tem como objetivo propiciar o acesso da população em extrema pobreza, oportunidades de ocupação e renda através de estratégias diferenciadas para o meio urbano e o rural, estímulo ao aumento da produção no campo e a geração de ocupação e de renda na cidade.

No campo, encontra-se 47% do público do Brasil Sem Miséria, objetivando fortalecer as atividades realizadas pelas famílias extremamente pobres da agricultura familiar, aumentando a sua capacidade produtiva e propiciando a entrada de seus produtos nos mercados consumidores, através de orientação e acompanhamento técnico, oferta de insumos e de água, conforme Figura 57.

**Figura 57** - Estratégias do Programa Brasil Sem Miséria no meio rural



Fonte: Portal do MDS, 2013

As famílias de agricultores mais pobres recebem visitas das equipes técnicas para apoiar a elaboração de um projeto produtivo. Para que as famílias consigam implementar os projetos produtivos elaborados em conjunto com as equipes de assistência técnica, elas recebem um fomento a fundo perdido de R\$ 2.400, pagos em parcelas semestrais, durante dois anos, para adquirir insumos e equipamentos. Também envolve a construção de cisternas e sistemas simplificados coletivos, para milhares de famílias beneficiadas por sistemas de água voltados para a produção, porque o acesso à água amplia a produção de alimentos e a criação de animais, que podem ser consumidos (com impacto na situação alimentar e

nutricional) e gerar excedentes a serem comercializados, propiciando renda e melhorando a vida das famílias.

Na comercialização, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) promove o acesso a alimentos às populações em situação de insegurança alimentar e a inclusão social e econômica no campo, por meio do fortalecimento da agricultura familiar. Também contribui para a formação de estoques estratégicos e para o abastecimento de mercado institucional de alimentos, que compreende as compras governamentais de gêneros alimentícios para fins diversos, e ainda permite aos agricultores familiares que estoquem seus produtos para serem comercializados a preços mais justos. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas.

Para as cidades, a inclusão produtiva articula ações e programas que favorecem a inserção no mercado de trabalho seja por meio do emprego formal, do empreendedorismo ou de empreendimentos da economia solidária. Reunindo iniciativas de oferta de qualificação sócio-profissional e intermediação de mão-de-obra, que visam à colocação dos beneficiários em postos de emprego com carteira de trabalho e previdência assinada, de apoio a microempreendedores e a cooperativas de economia solidária. O Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) transfere recursos do Governo Federal aos municípios para que eles desenvolvam ações que promovam a inclusão produtiva do público-alvo da assistência social. As ações envolvem mobilização e encaminhamento ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), bem como a outras iniciativas de inclusão produtiva e o acompanhamento da permanência dos alunos nos cursos, entre outras atividades.

#### **7.2.4.1 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)**

Em parceria com o Ministério da Educação (MEC), o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) coordena a oferta de vagas de qualificação profissional no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Ao proporcionar qualificação profissional, o PRONATEC Brasil Sem Miséria aumenta as possibilidades de inserção de pessoas de baixa renda nas oportunidades de trabalho disponíveis. São cursos de

formação inicial e continuada voltados para a inserção no mercado de trabalho, com duração mínima de 160 horas. São mais de 500 opções de cursos, sintonizados com a vocação econômica de cada região, em áreas como construção civil, serviços, hotelaria, comércio, bares e restaurantes, cuidador de idoso, operador de computador, eletricitista, auxiliar administrativo, entre outras. Há vagas para pessoas com diversos níveis de escolaridade, desde quem tem letramento inicial até alunos com ensino médio, a depender do curso. Os cursos serão ofertados em instituições de reconhecida qualidade no ensino técnico e tecnológico, como as unidades do sistema nacional de aprendizagem (SENAC e SENAI) e a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

Municípios de qualquer porte populacional podem aderir, sem a necessidade de celebração de convênio com a União ou de pagamento de contrapartida por parte do poder público municipal. Trimestralmente as prefeituras podem renegociar com as escolas a oferta de cursos do PRONATEC Brasil Sem Miséria no seu município. A execução do programa é desenvolvida junto às prefeituras municipais, por meio da assistência social, que se responsabilizam pela mobilização dos beneficiários, pré-matrícula e acompanhamento dos alunos, e conta com o apoio dos governos estaduais. O aluno recebe material pedagógico, lanche e transporte gratuitamente. A articulação com a intermediação de mão-de-obra, por meio, sobretudo, do Sistema Nacional de Empregos (SINE), expressa a ligação entre a qualificação e a colocação no mercado de trabalho. O MDS firma parcerias com entidades representativas de empregadores com o objetivo de captar vagas de emprego para o público do Plano BSM.

Ainda nas políticas de inclusão produtiva, ações na linha do empreendedorismo, com o objetivo de estimular a ampliação e o fortalecimento dos pequenos negócios e apoiar o microempreendedor individual (MEI), prioritariamente para os beneficiários do Bolsa Família. São desenvolvidas ações para trazer o MEI para a formalidade e prestar assistência técnica a esses empreendedores, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). A inclusão produtiva urbana articula, ainda, com os bancos públicos iniciativas que visam a ampliar o microcrédito produtivo e orientado, com a redução da taxa de juros, aumento da oferta de linhas de crédito e ampliação do apoio técnico.

Os esforços das iniciativas da inclusão produtiva urbana via economia solidária, compreendem ações de estímulo à criação de empreendimentos autogestionados, microcrédito

produtivo orientado e assistência técnica e apoio à comercialização de produtos e serviços desses empreendimentos. São iniciativas desenvolvidas em parceria com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SNAES), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), proporcionando oportunidades de geração de renda para o público do Plano BSM. De acordo com o MDS, a inclusão produtiva converte-se em uma estratégia de superação da extrema pobreza baseada em políticas de geração de renda e inserção no mercado de trabalho.

### 7.3 POLÍTICAS NACIONAIS DE ARTICULAÇÃO COM AS SECRETARIAS DO ESTADO DA BAHIA PARA O DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS

Alguns programas desenvolvidos no Estado, através das suas diversas estruturas (Secretarias, Diretorias, Superintendências e Prefeituras) merecem destaque nos últimos anos, incentivando projetos voltados para a melhoria das condições de vida da população.

**Tabela 37** -Programas e projetos para redução da pobreza e promoção do desenvolvimento de iniciativa federal integrados com as esferas estaduais e municipais

PROGRAMA/PROJETO ESFERA / ÓRGÃOS EXECUTANTES			ACÇÕES DOS PROGRAMAS E PROJETOS PARA REDUÇÃO DA POBREZA E PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO (DE INICIATIVA FEDERAL INTEGRADOS COM AS ESFERAS ESTADUAL E MUNICIPAL)
FEDER AL	ESTAD UAL	MUNICIP AL	EIXOS DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA (BSM)
			<b>GARANTIA DE RENDA</b>
Benefício de Prestação Continuada(BPC)			Transferência direta de renda para assistência ao idoso de 65 anos ou mais e a pessoas com deficiência, de qualquer idade, incapacitada
Programa Bolsa Família			Transferência direta de renda a famílias pobres
			<b>ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS</b>
SUAS/CRAS/CREAS			Apoio a população em situação de rua
SUAS	FECRIANÇA (SEFAZ)		Assistência a crianças e adolescentes em situação de risco social ou pessoal (combate ao trabalho infantil e a profissionalização de jovens)
Brasil Profissionalizante/ (MEC/SEC/Municípios)			Educação profissional:modernização e expansão da rede pública Centros Territoriais e Estaduais: cursos de nível médio integrados à educação profissional, meta do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)
PDE/PR OUNI/FI ES/MEC	Todos pela Escola/TOPA/UPT (SEC/ Municípios)		Educação básica (séries iniciais, fundamental e médio), Educação Jovens e adultos (alfabetização e universitário)
Programa de Aceleração Continuada/PAC			Investimentos em infraestrutura básica nas diversas áreas: Transportes, energia, recursos hídricos, saneamento, habitação, dentre outros
ÁGUA PARA TODOS (MDS)	Programa Cisternas SEDES/Territórios		Instalação de energia elétrica/acesso à água às famílias rurais e regiões do semi-árido
SUS/Ministério da Saúde			Saúde Pública
SUAS/ MDS	Plano de SAN/ REDESAN (SEDES)		Segurança Alimentar e Nutricional (crianças/gestantes/mães) rede de pessoas capacitadas, para gestão de Programas em Segurança Alimentar e

		Nutricional (SAN)
<b>PROGRAMA/PROJETO ESFERA/ÓRGÃOSEXECUTANTES</b>	<b>AÇÕES DOS PROGRAMAS E PROJETOS PARA REDUÇÃO DA POBREZA E PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO (DE INICIATIVA FEDERAL INTEGRADOS COM AS ESFERAS ESTADUAL E MUNICIPAL)</b>	
	<b>INCLUSÃO PRODUTIVA URBANA E RURAL</b>	
<b>PROGREDIR/FLORES DA BAHIA/APICULTURA/SERTÃO PRODUTIVO E PROGRAMA BIOSUSTENTÁVEL/ENTREP OSTOS FRIGORÍFICOS (MDA/SECTI/SEDIR/SEBRAE/ IEL/FAPESE/BID)</b>	Arranjos Produtivos Locais (APL):promover a sustentabilidade das micro/pequenas/médias empresas/agronegócio através de associações e cooperativas, nas diversas áreas, incluindo a cadeia da carne nos municípios que não dispõem de frigoríficos e garantir a segurança alimentar por meio de matadouros inspecionados;produção e beneficiamento das culturas oleaginosas	
<b>PAA/ACESSO A MERCADOS (MDS/SEDES/SEDIR/CONAB/EBDA)</b>	Apoio à agricultura familiar: assegurar a segurança alimentar e o incremento da renda com compra de produtos dos agricultores	
<b>PRONATEC/Programa Jovens Baianos/SEDES/SENAC/SENAI/Municípios)</b>	Formação profissional e capacitação de jovens para o mercado de trabalho nas diversas áreas	
<b>MDS</b>	<b>Programa Gente de Valor/Programa Produzir (SEDIR)</b>	Fortalecimento com projetos comunitários nas áreas social, de infraestrutura e das atividades produtivas através de cooperativas e microempresas
<b>MDS</b>	<b>Programa Bahia Solidária (SETRE)</b>	Economia Solidária (microcrédito a micro e pequenos negócios, apoio/capacitação ao empreendedorismo/autogestão)
<b>PRONAF/PROATER/GARANTIA SAFRA/(MDA/SEAGRI/Municípios)</b>	Acessoramento tecnológico e estímulo ao desenvolvimento sustentável: produção, comercialização e renda de produtos oriundos da agricultura familiar	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Ministérios e das Secretarias Estaduais da Bahia, 2013.

Estes programas das diversas Secretarias do Estado da Bahia, sintetizam o direcionamento das políticas públicas do Estado, na viabilização de projetos nas mais diversas áreas dos serviços públicos, do agronegócio, meio ambiente, educação, saúde, saneamento, assistência e segurança alimentar, infraestrutura, de combate à pobreza e às desigualdades sociais, dentre outras.

Ainda, existem outros Programas em andamento nas diversas Secretarias que integrados com as esferas federais e municipais, são relevantes para a redução da pobreza e das desigualdades amenizando as dificuldades encontradas pela população baiana nas mais diversas áreas, além das elencadas nos eixos de acordo com o Plano Brasil Sem Miséria, conforme Tabela 45.

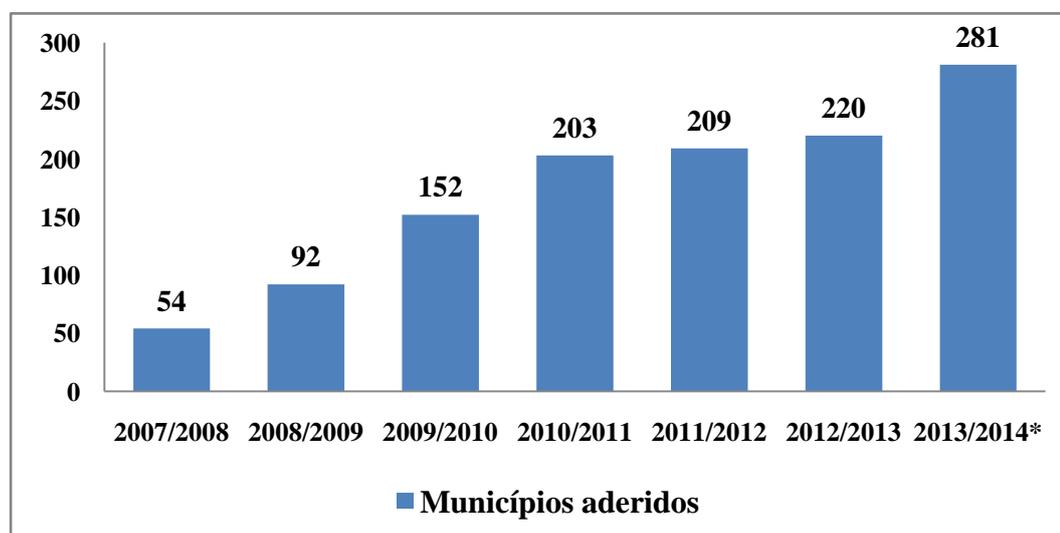
A Secretaria de Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura(SEAGRI)organiza os investimentos e as políticas públicas do Estado em agricultura, pecuária, pesca, irrigação e reforma agrária. Dentre os projetos desenvolvidos destacam-se:

- Programa Flores da Bahia, apoio ao agronegócio, por meio de projetos comunitários e empresarias, oferecendo incentivos e serviços, com a instalação de pólos de produção de flores e plantas ornamentais de clima tropical e subtropical, em escala comercial, em municípios estrategicamente localizados e com potencial produtivo e mercadológico. Executado desde 2001, como alternativa de trabalho e renda para as mais diversas classes da população baiana, tem como beneficiários os produtores rurais, preferencialmente organizados em cooperativas ou associações. O Governo oferece financiamento através de Bancos Oficiais, com a isenção de ICMS (através do decreto nº 7.725 de 28/12/99). A assistência técnica é realizada através da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA) e da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC) e de profissionais autônomos e a instalação de uma Central de Comercialização, da produção de flores, folhagens e plantas ornamentais. A produção de flores e plantas ornamentais se desenvolve em diversas regiões da Bahia, abrangendo os Territórios de Identidade e inclui no TRVC os municípios de Barra do Choça e Vitória da Conquista.
- Programa de Entrepostos Frigoríficos, tem como objetivo dar sustentabilidade à cadeia da carne, atender a demanda dos municípios que não dispõem de frigoríficos, promover a cadeia produtiva - produção, abate e comercialização e garantir a segurança alimentar por meio da oferta de carne com qualidade de matadouros inspecionados. A Bahia já dispõe de sete entrepostos frigoríficos implantados nos Territórios de Identidade, que funcionam como anexos ao comércio varejista, com estrutura de equipamentos e instalações adequadas, levando em conta os pólos regionais de abate, a situação atual do parque industrial, a população e o rebanho de cada um dos municípios que o compõem. Consolida a cadeia da carne, dando qualidade e segurança ao consumidor além de oferecer uma produção nobre de carne de qualidade, o programa agrega valor, gerando mais renda aos produtores rurais. (SEAGRI, Diário Oficial do Estado, 2011). Abrangem no TRVC o município de Poções.
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Nacional – PRONAF, é um programa do Ministério do Desenvolvimento Agrário, intermediado pela SEAGRI, constituindo-se na principal linha de financiamento para os agricultores familiares nas

atividades agropecuárias e atividades rurais não-agropecuárias como artesanato, turismo rural, extrativismo sustentável, agro-indústria, aquíicultura, pesca, ovinocaprinocultura, avicultura, suinocultura e para agricultores em fase de transição para agricultura orgânica. Dos municípios baianos do TRVC selecionados para ações do PRONAF destacam-se Caetanos, Jacaraci, Licínio de Almeida, Maetinga, Mirante, Mortugaba, Ribeirão do Largo, Presidente Janio Quadros e Tremedal.

- Programa Garantia Safra criado pela Lei 10.420 de 10.04.2002, através do Fundo Garantia Safra, vinculado ao MDA, que institui o benefício com o objetivo de garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de municípios sistematicamente sujeitos a perda de safra em razão do fenômeno de estiagem ou excesso hídrico. Em execução desde 2007, a SEAGRI, através da Superintendência de Agricultura Familiar (SUAF) e EBDA coordenam ações articuladas, visando aumentar a adesão das Prefeituras municipais e agricultores familiares ao Fundo, com o objetivo de alcançarem seu potencial. Sendo 475.000 produtores no semi-árido e destes 80% são público alvo do programa nos 417 municípios do Estado, onde o Estado subsidia 50% dos valores que deverão ser aportados pelas Prefeituras e das contribuições dos agricultores. A totalidade dos Municípios do TRVC são abrangidos pelo Programa, devido a localização dos mesmos na região do semiárido. O valor do benefício de R\$ 850,00 (oitocentos e cinquenta reais) é pago a cada família, nos municípios onde for comprovada a perda de produção.

**Figura 58** - Municípios dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia atendidos pelo Programa Plano Safra 2007 a 2013 e estimativa 2014\*



Fonte: SEAGRI, 2013 (\* estimativa).

- **Programa Produção Agrícola:** visa assegurar sementes e mudas de boa qualidade, para os agricultores familiares na compra de sementes e mudas para distribuição voltada para a produção de estoques estratégicos, com implantação de campos nas áreas irrigadas das unidades de pesquisa da EBDA e estruturação de bancos de sementes. O Programa também capacita os agricultores para produzirem suas próprias sementes e mudas, além de apoiar financeiramente a constituição de bancos de sementes comunitários onde os agricultores, as comunidades e os municípios produzem e guardam suas próprias sementes, diminuindo a dependência do Estado e gerando autonomia local. O processo de seleção dos territórios, regiões e municípios tem como princípio a identificação da tradição no cultivo das espécies das culturas do feijão, vigna, milho e mamona, além de diversas espécies de mudas frutíferas e sementes de hortaliças selecionadas.
- Através do Programa de Desenvolvimento da Apicultura, implementado desde 2006, o programa tem como objetivo viabilizar o apoio à cadeia produtiva da apicultura mediante ações de transferência de tecnologias de ponta e na construção de entidades capazes de estruturar a comercialização dos produtos da abelha, como cooperativas, para difundir tecnologias concernentes a manejos de apiários com vistas ao incremento da produtividade e da melhoria da qualidade dos produtos em toda a área geográfica do Estado. Ainda, em parceria com as entidades de classe dos apicultores, no marketing de seus produtos nas feiras e exposições agropecuárias. Iniciou-se no Estado um processo de diversificação com a produção de pólen e cera, organizando-se para a produção de própolis. Tem participação financeira de entidades parceiras que operam com esta atividade no Estado, como o SEBRAE e participação técnica, das Universidades Estaduais e Federais. Abrange vários municípios nos 27 territórios de Identidade.
- Programa Sertão Produtivo, surge na promoção do desenvolvimento e inclusão social do semiárido. Entre as ações voltadas para o agricultor familiar da região, o Projeto de Fortalecimento da Agricultura Familiar, através do melhoramento genético de caprinos e ovinos, com a distribuição de matrizes e reprodutores, kits de ensilagem, dentre outras atividades para 128 municípios do Estado, abrangendo um montante de 1.230 comunidades e 7.680 famílias beneficiadas, nos diversos Territórios de Identidade inseridos na região do semiárido, incluindo-se o TRVC.

- Programa Biosustentável objetiva promover a inserção da agricultura familiar na base de produção e beneficiamento das culturas oleaginosas, com foco no Programa Nacional de Biocombustíveis. Como meta fomentar a ampliação do número de agricultores familiares envolvidos nas cadeias produtivas das oleaginosas, ampliar a área plantada para 200 mil hectares de mamona, 50 mil hectares de dendê e 30 mil hectares de girassol, introduzir novos cultivares com oleaginosas consorciadas com culturas alimentares, contribuir em 40% para o aumento da renda média das famílias envolvidas, e melhoramento de roldões para extração do óleo de dendê e a expansão do acesso ao mercado de óleo vegetal. A abrangência se dá por agropólos territoriais de mamona, girassol e dendê denominados Agropólos nos Territórios de Identidade, tendo como parceiros o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Petrobrás Biocombustíveis (PBio), Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA) e a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR).
- O objetivo do Programa Acesso a Mercados é fomentar a comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar em todos os territórios da Bahia, promovendo um conjunto de ações integradas ao processo de comercialização da produção de 150 mil famílias de agricultores familiares. Inclui cessões de uso do selo da Agricultura Familiar, apoio a eventos e feiras da agricultura familiar, implantação de centros de comercialização da produção, estruturação das bases de serviços para comercialização nos 27 territórios, aquisição de kits de comercialização para feiras livres e comercialização dos produtos da agricultura familiar através dos programas institucionais.
- Fomentar a verticalização da produção com vistas a agregação de valor do produto final de empreendimentos da agricultura familiar é o objetivo do Programa Agroindustrial. Ainda, repor subsídios para adequação das legislações ambiental, sanitária e fiscal, pertinentes ao funcionamento de agroindústrias familiares, elaborar e qualificar a imagem (rótulos e embalagens) dos produtos. Busca estimular o acesso, por parte de agricultores/familiares, recursos de investimento para estruturação de agroindústrias; apoiar o desenvolvimento e a adaptação de tecnologias, de processos, de máquinas e de equipamentos em escalas mínimas de produção, elaboração de perfis agroindustriais, desenvolvimento de estudos de mercado e cadeias produtivas, necessários à dinamização das agroindústrias familiares; apoiar e realizar ações

voltadas à promoção e divulgação dos produtos das agroindústrias familiares como a certificação, campanhas de consumo, feiras e exposições, entre outras. Desenvolvido em todos os 27 territórios tendo como parceria a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR).

- O Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (PROATER) objetiva dinamizar a produção e a rentabilidade das famílias rurais, a partir do acesso sistemático às informações tecnológicas e políticas públicas de estímulo ao desenvolvimento sustentável. Tem como ações incentivar e apoiar a elaboração de Planos Municipais Territoriais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a capacitação de extensionistas rurais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável; credenciar e supervisionar as entidades públicas e organizações sociais na execução de projetos de ATER; disponibilizar chamamentos públicos para a apresentação de projetos, e qualificar os procedimentos para a análise, contratação, execução e monitoramento de projetos. O programa contempla todos os 27 Territórios da Bahia, tendo como instituições parceiras o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), PETROBRAS, CEPLAC, ONG's de Assistência Técnica Extensão Rural, e Prefeituras Municipais.
- O Programa Integrar tem como objetivo apoiar a elaboração participativa dos planos territoriais de desenvolvimento integrados sustentáveis e o processo de gestão social dos programas e projetos aos territórios. Tem como metas a elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, arranjos produtivos e/ou arranjos institucionais pactuados para a execução de programas e projetos nos territórios, qualificar agentes territoriais públicos e privados para a gestão social de políticas públicas. Dentre as ações propostas: fortalecer a participação dos agricultores familiares nos colegiados territoriais para a gestão social do desenvolvimento participativo, promover a integração das políticas públicas nos territórios em arranjos institucionais, estimular a elaboração participativa de programas e projetos territoriais com monitoramento e controle social e implantar projetos nos territórios que fortaleçam a agricultura familiar. Todos os 27 territórios de identidade são abrangidos tendo como instituições parceiras o Ministério do Desenvolvimento Agrário, SEPLAN, CEPLAC e CAR.

A Secretaria de Educação (SEC) cuida das políticas públicas de educação da Bahia e acompanha e gerencia o sistema educacional do Estado, com os principais programas desenvolvidos nos municípios:

- Programa Todos pela Alfabetização (TOPA) atua na perspectiva da intervenção sócioeducacional. Criado pelo Governo da Bahia na intenção de trazer dignidade e esperança à vida dos baianos, desde 2007, beneficiou mais de 1 milhão de pessoas em todo o Estado, através da parceria com prefeituras municipais e entidades dos movimentos sociais e sindicais, universidades públicas e privadas. Tem como objetivos promover uma educação de qualidade para a população de jovens, adultos e idosos, assegurando seu ingresso e permanência na escola, garantindo-lhes as oportunidades necessárias à apropriação da leitura e da escrita e criando as condições objetivas para a inclusão social, política, econômica e cultural desses sujeitos. Também realizar ações que contribuam com o desenvolvimento social e econômico da população baiana, apoiar os municípios baianos na melhoria dos seus indicadores educacionais, firmar parcerias com os municípios baianos para a execução do programa de alfabetização, articular Governo e sociedade numa ação política de melhoria das condições de vida da população baiana e reduzir o índice de analfabetismo na Bahia. Desenvolvido e atuante nos municípios dos 27 Territórios de Identidade.
- Programa Todos pela Escola busca garantir a todos os estudantes da escola pública o direito de aprender. Esse é o grande desafio da Secretaria da Educação (SEC) do Estado da Bahia, que conta com o compromisso do Governo da Bahia, a adesão das prefeituras, a colaboração dos gestores, educadores e a parceria das famílias. As metas estabelecidas para 2014 visam elevar o índice de aprovação para, no mínimo, 90% nas séries iniciais, 85% nas séries finais do ensino fundamental e 80% no ensino médio. Também assegurar que as escolas do Estado e dos municípios baianos alcancem, no mínimo, as projeções estabelecidas pelo Ministério da Educação para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).
- Educação Profissional: capacitar a juventude baiana para aproveitar todas as oportunidades criadas com os grandes investimentos federais e estaduais. De 2007 até hoje, mais de 110 mil jovens estão sendo beneficiados pela Educação Profissional, onde a

quantidade de cursos técnicos de nível médio subiu de 15 para 80. O governo criou 66 Centros Territoriais e Estaduais, além de mais 89 unidades escolares funcionando com esta modalidade. Com isso, ampliou o alcance para 123 municípios em todos os 27 Territórios de Identidade, através da implantação de novas empresas e a educação profissional crescendo, os jovens ficam mais perto do mundo do trabalho e de um futuro melhor.

- Brasil Profissionalizado visa fortalecer as redes estaduais de Educação Profissional e Tecnológica. A iniciativa repassa recursos do Governo Federal para que os Governos Estaduais invistam em suas escolas técnicas. Criado em 2007, o programa possibilita a modernização e a expansão das redes públicas de ensino médio integradas à educação profissional, uma das metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O objetivo é integrar o conhecimento do ensino médio à prática.

A Secretaria da Fazenda (SEFAZ) gerencia o patrimônio do Estado, administra e fiscaliza a arrecadação de tributos, organiza a prestação de contas do Governo do Estado e capta recursos para as ações das políticas públicas do Estado. Para fazer frente às suas atribuições de captação, repasse e aplicação de recursos financeiros destinado ao atendimento à infância e adolescência no Estado, está sob sua responsabilidade o Fecriança.

- Instituído pela Lei 6.975/96 com base na Lei federal 8.069/90 o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Fundo Estadual de Atendimento a Criança e ao Adolescente - Fecriança, foi criado para apoiar o trabalho de proteção social da infância e da adolescência. Qualquer pessoa física ou jurídica, pode fazer doações ao fundo e deduzir do imposto devido, na declaração do Imposto de Renda. Todas as empresas tributadas pelo lucro real podem deduzir até 1% do imposto de renda devido na declaração a ser entregue no ano seguinte. Já as pessoas físicas podem destinar até 6% do imposto devido, depositando na conta do Fundo até o último dia do mês de dezembro de cada ano e deduzir do IR na Declaração de Ajuste anual a ser entregue no ano seguinte.

Os recursos destinados ao Fundo são aplicados na execução de políticas sociais públicas para o amparo à criança e ao adolescente em situação de risco social ou pessoal, em

projetos de combate ao trabalho infantil, à profissionalização de jovens, além de orientação e apoio sócio-familiar, como também, na capacitação de recursos humanos e outras ações desenvolvidas.

A Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) tem como objetivo promover políticas públicas de investimento em tecnologia, através da pesquisa científica e tecnológica, da inclusão digital e informática, biotecnologia, matriz energética, entre outros. Destaca-se alguns programas e projetos desenvolvidos nas áreas:

- O empreendimento Parque Tecnológico da Bahia, coordenado pela SECTI, tem como áreas prioritárias biotecnologia e saúde, tecnologia da informação e da comunicação, energia e engenharias. Coloca-se como o centro de convergência do sistema estadual de inovação, onde o poder público, comunidade acadêmica e o setor empresarial vão trabalhar de forma integrada e cooperativa, com foco no desenvolvimento de produtos e processos que tenham impactos regionais positivos e relevantes. Este conjunto amplo de diretrizes e estratégias para a implantação e gestão de projetos que sejam agregados ao conjunto tem como meta transformar o panorama científico, tecnológico e produtivo da Bahia.
- Programa Progredir foi criado para fortalecer a atividade empresarial em 11 segmentos produtivos, promovendo a sustentabilidade das micro, pequenas e médias empresas, associações e cooperativas do Estado da Bahia. O objetivo é que elas possam garantir acesso aos mercados nacional e internacional de forma competitiva. A prioridade é desenvolver os empreendimentos que façam parte dos segmentos produtivos selecionados, chamados de Arranjos Produtivos Locais (APL). Coordenado pela SECTI e executado em parceria com o SEBRAE, o Instituto Euvaldo Lodi (IEL) e a Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado da Bahia (FAPESB), o Programa Progredir é financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com contrapartida do Estado e dos parceiros. A área de abrangência supera 60 municípios, situados em 14 territórios de identidade inclusive municípios do TRVC nos setores automotivo, caprinoovinocultura, confecções, derivados de cana-de-açúcar: fruticultura, piscicultura, rochas ornamentais, sisal, tecnologia e inovação, transformação de plástico e turismo.

A Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES) formula e executa linhas de políticas públicas de combate à pobreza e à exclusão social. Encontra-se em andamento um projeto para equipar Centrais de Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar, principalmente PAA e PNAE nos diversos municípios e uma Central de porte maior em cada um dos 27 Territórios do estado. Estas são resultados de reivindicações da última conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, como ações do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional do estado, que vai culminar num Plano de Abastecimento Alimentar. Aliado a este Plano, estará sendo implantado um programa que tem como objetivo formar uma rede de pessoas capacitadas em Segurança Alimentar e Nutricional, que vai auxiliar na gestão de todos os Programas de Segurança Alimentar e Nutricional executados pelas políticas públicas estaduais e municipais. Alguns programas desenvolvidos na SEDES:

- Programa Jovens Baianos: conjunto de ações voltado para o desenvolvimento da população juvenil, com foco na segurança alimentar, escola, família e comunidade que visa potencializar o conhecimento do jovem em ações de caráter social e profissional, possibilitando sua atuação como agente de desenvolvimento comunitário, destinado a jovens de 16 a 24 anos, em situação de vulnerabilidade social e de famílias cuja renda mensal *per capita* não ultrapasse a meio salário mínimo. Consiste numa proposta político-pedagógica através de uma formação cidadã e qualificação profissional em parceria com instituições Não-Governamentais em conformidade com a Lei nº. 9.511 de 03 de junho de 2005. As vagas para os cursos profissionalizantes inclui as áreas de construção civil, arte e tecnologia áudio-visual, arte e tecnologia musical e tecnologia e produção, voltadas para formação de jovens que estejam estudando na rede pública de ensino e inscritos no CadÚnico, cadastro dos programas sociais do governo federal.
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): possibilita a compra de produtos de agricultores familiares baianos, revertidos para projetos e instituições sociais instaladas nas localidades, tendo como público prioritário os assentados, quilombolas, índios, povos de terreiro, entre outros povos e comunidades tradicionais. O PAA, além de garantir a oferta de alimentos saudáveis para beneficiários, proporciona geração de renda para os agricultores e a ampliação da produção de alimentos nos municípios. O PAA promove o acesso a alimentos às populações em situação de insegurança alimentar e a inclusão social e econômica no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar. Também contribui para a formação de estoques estratégicos e

para o abastecimento de mercado institucional de alimentos, que compreende as compras governamentais de gêneros alimentícios para fins diversos, permitindo aos agricultores familiares que estoquem seus produtos para serem comercializados a preços mais justos. A prioridade da iniciativa são os agricultores e consumidores que possuem renda per capita de até R\$ 70 por família, cadastrados no CadÚnico. O número de agricultores familiares beneficiados tem ampliado envolvendo 98 mil famílias, distribuídas em 122 municípios.

- Projeto Cisternas faz parte do programa Federal Água para Todos do MDS, visando garantir o acesso à água de qualidade e em quantidade suficiente às famílias rurais do semiárido. As cisternas de consumo contam com capacidade para armazenar 16 mil litros de água captados diretamente do telhado das residências nos períodos de chuva, permitindo o abastecimento humano (água para beber, cozinhar e higiene) durante os meses de estiagem – normalmente 8 meses – a uma família de 5 pessoas, considerando que cada pessoa gasta, em média, 14 litros de água por dia. As famílias beneficiadas com a construção de cisternas devem ser obrigatoriamente famílias de baixa renda da zona rural de municípios do Semiárido baiano e que sejam enquadradas nos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família.

Cabe a Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE) formular, coordenar e executar políticas públicas de proteção ao trabalhador e fomentar o desenvolvimento dos esportes e do lazer, através de alguns principais programas:

- Programa Bahia Solidária: Através da criação da Superintendência de Economia Solidária (SESOL), passo inicial para a consolidação de uma política pública de economia solidária no Estado, como alternativa de geração de trabalho e renda para as pessoas. Ações voltadas para fortalecer milhares de empreendimentos já existentes na Bahia, que já foram mapeados e, para estimular a criação de outros, dentre eles o apoio à geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária, para a população carente, apoio a cooperativas e associações atuantes com resíduos sólidos, implantação e manutenção de centros públicos de economia solidária, apoio à implantação de instituições de finanças solidárias, de incubadoras públicas, atualização do sistema estadual de informações em economia solidária, apoio a trabalhadores organizados em autogestão para recuperação de empresas, realização de

eventos sobre economia solidária, apoio à concessão de crédito produtivo e orientado, capacitação gerencial de empreendedor de micro e pequeno negócio, publicidade de utilidade pública e a formação de educadores para atuação em economia solidária.

A Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR) foi criada pela Lei nº 10.549, de 28.12.2006, com o objetivo de promover o desenvolvimento integrado e sustentado das diversas regiões do Estado, em conformidade com as diretrizes estratégicas do Governo “Bahia Terra de Todos Nós”. Em suas ações destacam-se os programas em desenvolvimento:

- Programa Produzir executado desde 1996, integra uma proposta mais ampla de combate à pobreza rural implementada pelo Banco Mundial e governos estaduais da região Nordeste do país, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, criar emprego e renda e melhorar a vida das populações mais pobres. Coordenação técnica de responsabilidade da esfera pública e ações envolvem 840 projetos nas áreas de infraestrutura, de apoio a Educação e Cultura, Saúde e Saneamento e projetos de Geração de Emprego e Renda. Dentre os quais destacam-se a implantação de sistemas de abastecimento de água, a construção de pontes, melhorias sanitária, módulos de feira, casas de farinha, unidades de beneficiamento de leite, aquisição de tratores com implementos e a construção de cisternas domiciliares. A previsão do programa é implantar 2.500 projetos comunitários, que irão beneficiar cerca de 250.000 famílias rurais pobres em 407 dos 417 municípios que compõem o Estado da Bahia.
- Programa Gente de Valor: uma proposta que prioriza a participação direta dos homens e mulheres do campo na decisão e escolha das ações a serem implementadas em suas comunidades. Atende 90 mil habitantes dos 34 municípios das regiões nordeste e sudoeste com os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). Com recursos do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e a contrapartida do Governo do Estado. A coordenação do projeto concluiu a capacitação de técnicos, que vão ao campo fazer um diagnóstico completo das comunidades contempladas, descobrindo suas potencialidades e vocações, com vistas a otimizar as atividades produtivas, proporcionando a geração de emprego e renda. As ações incluem a ampliação da oferta hídrica com a construção de barragens, cisternas,

sistemas de abastecimento d'água, investimentos em infraestrutura básica, como instalação de energia solar e elétrica, construção de pequenas pontes e sanitários residenciais; apoio às microempresas rurais e à agricultura familiar para assegurar a segurança alimentar e o incremento da renda; desenvolvimento ambiental; formação profissional e capacitação para o trabalho; fortalecimento das Organizações Comunitárias; inserção dos jovens nos mercados de trabalho urbano e rural. Abrange os municípios do meio rural com Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) mais baixos do estado, como Aracatu, Boa Nova, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Mirante, Planalto e Poções.

A Secretaria de Saúde (SESAB) formula, executa e promove políticas públicas de saúde e vigilância sanitária nos 417 municípios do Estado através de Programas e projetos federais e estaduais, para a melhoria das condições de vida da população baiana, dentre eles: Saúde Bucal, Saúde da Família e ACS, Anti-tabagismo, Mutirão de Cirurgias, Saúde em Movimento, Internação Domiciliar, Farmácia Popular, HumanizaSUS, Redução da Mortalidade Infantil, Vigilância Alimentar e Nutricional, Programa de Hipertensão Arterial, Controle e Infecção Hospitalar, DST/AIDS, Programa Diabetes Mellitus, Doenças e Agravos à Saúde, Tuberculose e Dispensação Excepcional, entre outros.

Em se tratando de programas e projetos implementados existem ainda outros programas nas diferentes Secretarias Estaduais e Municipais, mas percebe-se que alguns atuam isoladamente, outros são integrados às políticas federais, seguindo as mesmas ações em esferas diferentes, outros atendem às mesmas ações, embora em Secretarias diferentes e outros ainda repetem as mesmas ações, nas mesmas localidades de execução.

Sabe-se que cabe ao Estado propor diferentes ações de gestão diante de situações de necessidades e demandas da sociedade por meio de políticas públicas. Diversas forças sociais integram o Estado representadas como agentes e com posições muitas vezes antagônicas, onde muitas decisões acabam por privilegiar determinadas áreas e setores, e nem sempre voltadas aos maiores problemas e para a maioria da população brasileira. Analisar ações em escalas diferentes de gestão permite identificar oportunidades, prioridades e lacunas. Além disso, ela possibilita ter uma visão ampla das ações governamentais da realidade brasileira, em situações distintas que, além de complexa, apresenta enorme diversidade natural, social, política e econômica e que, gera pressões nos diversos níveis de gestão.

Constata-se com o diagnóstico de levantamento de principais programas executados pelas Secretarias, a ausência de uma vigorosa política estadual de desenvolvimento regional com o crescente papel dos municípios, na valorização dos temas regionais e locais específicos, deixando a cargo dos gestores de cada Secretaria o desenvolvimento de políticas específicas, a serem repassadas aos municípios de acordo com a existência de recursos. Diante de pressões, os limitados investimentos governamentais tendem a ser priorizados em lugares, regiões e áreas, que melhor respondem aos incentivos, incorrendo em áreas já contempladas, mais atrativas do ponto de vista da rentabilidade dos investimentos, o que acaba criando o que se pode denominar de ciclo virtuoso da prosperidade econômica localizada. Por outro lado, as áreas social e economicamente deprimidas, com pouca atratividade para investimentos econômicos, não conseguem, somente pelos mecanismos de mercado, superar o ciclo vicioso da pobreza em que se encontram, acentuando as deficiências e disparidades regionais. A ação do Estado da Bahia, embora buscando corrigir estas distorções e buscando o equilíbrio no desenvolvimento territorial, não tem conseguido ser eficiente neste sentido. Nessa perspectiva, Silva (2000):

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

#### **7.4 RESULTADOS E DISCUSSÕES DA APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS**

A tese foi elaborada buscando responder ao objetivo geral proposto de investigar a relevância do processo de territorialização no Estado da Bahia, através dos Territórios de Identidade como elementos constitutivos na definição e implementação de políticas públicas, para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais e promotoras do desenvolvimento regional nos 417 municípios do Estado da Bahia. Com esta intenção foram elaboradas 12 questões, que pudessem responder aos objetivos propostos, dividindo-se as questões de acordo com o objetivo geral e objetivos específicos.

Nos questionários, as questões enumeradas de 1 a 5 abordam a Relevância do processo de Territorialização: divisão em Territórios de Identidade, com a intenção de atingir ao proposto no objetivo geral. Os objetivos específicos foram analisados através das questões enumeradas de 6 a 10, abordando-se a Implementação de políticas públicas, para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais e promotoras do desenvolvimento regional. As questões de números 11 e 12 analisam os Indicadores socioeconômicos nos municípios, como avanços de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades regionais.

**Tabela 38** - Quantitativo de questionários da tese respondidos por localidade e função

MUNICÍPIOS	QUANTIDADE	CARGO
Barra do Choça	1	Secretaria de Agricultura e Meio ambiente
Encruzilhada	1	Secretaria de Agricultura e Meio ambiente
Jacaraci	1	Secretario de Agricultura
Tremedal	1	Secretaria de Agricultura
Vitória da Conquista	1	Secretaria de Serviços Públicos
Vitória da Conquista	1	Secretaria de Desenvolvimento Social
Vitória da Conquista	1	Secretaria de Cultura
Vitória da Conquista	1	Gabinete Civil da Prefeitura
Vitória da Conquista	1	Secretaria de Trabalho e Renda
Vitória da Conquista	1	Membro do Núcleo Dirigente do TRVC
Secretaria de Planejamento /Vitória da Conquista	1	Agente de Desenvolvimento Territorial SEPLAN
Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional-SEDIR /Vitória da Conquista	2	Agente de Desenvolvimento do Projeto Gente de Valor da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional- CAR e representante do Colegiado Territorial pela Associação de Caprinos e Ovinos do Sudoeste - ACOS
Secretaria de Educação-Salvador	1	Diretor Geral
Secretaria de Planejamento-Salvador	1	Diretor Geral da SEI
Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES) Salvador	1	Coordenador dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional
Foram encaminhados formulários do questionário para todos os municípios do Território de Identidade e para todas as Secretarias do Município de Vitória da Conquista, porém, nem todos foram respondidos pelos gestores, somente os que aqui se encontram citados .		

**Fonte:** Elaboração própria com dados da pesquisa, 2013.

A aplicação dos questionários foi realizada nas Secretarias do Governo do Estado da Bahia, especificamente na Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), pelo Diretor Geral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), na Secretaria de Educação (SEC), através do Diretor Geral, na Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES), pelo Coordenador dos Programas de Segurança

Alimentar e Nutricional, nas Secretarias dos Municípios, como a Secretaria de Meio Ambiente da Barra do Choça, Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente de Encruzilhada, Secretaria de Agricultura de Jacaraci, Secretaria de Agricultura de Tremedal, e nas Secretarias do Município de Vitória da Conquista: Secretaria de Serviços Públicos, Desenvolvimento Social, Cultura, Trabalho e Renda e Gabinete Civil. Ainda, aos Agentes de Desenvolvimento Territorial e membro do Núcleo Dirigente do TRVC, conforme especificado na tabela 37. Foram encaminhados formulários dos questionários, via online e pessoalmente, a todos os gestores das 24 Prefeituras dos municípios integrantes do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC), limitando-se o número mínimo de amostragem em 30%, ou seja, 08 municípios, obtendo-se 16 respondentes aos questionários, correspondendo a 66,66%. Salienta-se que para alguns questionamentos, houve a possibilidade de marcação em mais de uma opção.

#### **7.4.1 Análise da Relevância do processo de Territorialização: divisão em Territórios de Identidade**

Em se tratando do conhecimento sobre o motivo da divisão do Estado da Bahia em Territórios de Identidade, todos os questionados conhecem a divisão proposta pelo Governo. Quanto aos motivos que levaram a divisão do Estado da Bahia em Territórios de Identidade, de acordo os respondentes da pesquisa, em ordem decrescente foram: as desigualdades dos municípios em relação às grandes diversidades culturais, sociais e econômicas existentes com 15 respondentes, correspondendo a 94%; a identificação de oportunidades de investimentos, de acordo com a especificidade dos arranjos sociais e locais de cada região, com 63% e dificuldades na implantação, execução e monitoramento das políticas de governo devido às desigualdades geográficas entre as regiões e buscar atender os públicos prioritários de cada região equivalentes a 25%.

As dificuldades de atuação encontradas pelo Governo devido à extensão da área geográfica teve somente uma participação (6,25%), refutando o motivo da divisão do estado em Territórios devido a dificuldades pela extensão geográfica e confirmando a intenção da divisão do Governo em buscar melhor atender às especificidades de cada região, devido suas diversidades culturais, sociais e e econômicas.

**Tabela 39** - Motivos que levaram a divisão do Estado da Bahia em Territórios de Identidade

<b>MOTIVOS DA DIVISÃO EM TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Dificuldades encontradas pelas estruturas do Governo nas áreas de atuação devido à extensão da área geográfica.	<b>1</b>	<b>6%</b>
Desigualdades dos municípios em relação às diversidades culturais, sociais e econômicas.	<b>15</b>	<b>94%</b>
Identificar oportunidades de investimento, de acordo com a especificidade dos arranjos sociais e locais de cada região.	<b>10</b>	<b>63%</b>
Dificuldades na implantação, execução e monitoramento das políticas de governo devido às desigualdades geográficas entre as regiões.	<b>4</b>	<b>25%</b>
Buscar atender os públicos prioritários de cada região.	<b>4</b>	<b>25%</b>
Outros	<b>3</b>	<b>19%</b>

**Fonte:** Dados da pesquisa, 2013.

Outros motivos foram levantados. Segundo o Diretor Geral da SEI um deles foi “dinamizar e consolidar as diferentes regiões estaduais, pelo reconhecimento da legitimidade do processo de construção social. Vale ressaltar que essa delimitação considera o espaço geográfico a partir da relação de pertencimento de seus habitantes. O Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDS), foi o primeiro a incorporar tal conceito. A Bahia passa a utilizá-lo a partir do Planejamento Plurianual 2008-2011, criando 26 Territórios de Identidade, hoje perfazendo um total de 27” (Análise dos PPA’s 2000-2011, SEI, 2012).

Conforme a Secretaria de Serviços Públicos de Vitória da Conquista, o motivo foi para orientar o planejamento, a gestão e as decisões do poder público, de diversos setores, considerando potencialidades e limitações ambientais e não econômicas. Conforme a Agente de Desenvolvimento Territorial da SEPLAN, os motivos seriam a identidade cultural, geográfica, social, econômica e agrícola dos 24 municípios do TRVC.

Salienta-se, portanto, por parte dos atores públicos, reconhecidamente que as razões compreendidas pelos mesmos, correspondem aos fatores que levaram à divisão do Estado da Bahia por parte do Governo. Embora tais motivos sendo reconhecidos, ressalta-se ainda às diversidades existentes entre municípios inseridos num mesmo território, com contradições quanto ao atendimento das prioridades em função de necessidade de políticas específicas. Do planejamento desta divisão e efetivação, durante os cinco anos analisados, ainda observa-se atendimento generalizado por políticas federais e estaduais, onde a participação e recursos municipais não contemplam as demandas específicas locais.

Quando questionados se os Territórios de Identidade são considerados no processo de planejamento do Estado para a implementação de políticas públicas, obteve-se como resultado 14 respostas de pessoas que afirmaram que são considerados (88%), um gestor respondeu que são considerados parcialmente e outro ainda, que são considerados de forma muito tímida e sem impacto. Consta-se que embora a maioria tenha respondido que os Territórios são considerados por todas as Secretarias e instâncias deliberativas. Destaca-se a Secretaria de Cultura do Estado, que tem seguido tal divisão em todas as suas ações, sendo que as demais, ainda de forma não muito representativa, com base nas páginas de divulgação de projetos e editais ou chamadas públicas, que não se reportam a tal divisão.

Em se referindo se tal divisão é efetivamente utilizada como critério para repartição e descentralização de recursos públicos do orçamento, as respostas resultaram com 10 pessoas que responderam afirmativamente, correspondendo a 63%, 04 pessoas responderam negativamente, correspondendo a 25% e uma pessoa respondeu que o critério é utilizado parcialmente com 6%. O que se constata que embora sendo parte do planejamento municipal e estadual desde 2007, ainda tal divisão não vem sendo utilizada por todas as instâncias deliberativas na descentralização de recursos, utilizando este critério. Destaca-se que muitas vezes, como exemplo, o território tem parcialmente problemas com a escassez de água em alguns municípios que nele estão inseridos e assim estes municípios recebem atenção especificamente e não o território onde se inserem. A intenção é reforçar os municípios mais carentes pelos mais desenvolvidos, como um todo, mas a grande diversidade não permite, exigindo atendimentos específicos e imediatos por parte dos gestores estaduais.

No que diz respeito aos critérios para repartição de recursos orçamentários destinados às políticas públicas nos municípios, os dados resultantes estão distribuídos conforme tabela 39. Para a maioria dos respondentes o critério utilizado é de acordo com a vontade política do gestor público correspondendo a 50%; seguido dos critérios de participação das articulações territoriais nas discussões do Plano Plurianual Anual (PPA) com 44%; de acordo com os recursos disponibilizados e de acordo com os principais problemas apresentados pelos colegiados com 32% cada; prioridades nas ações demandadas pela comunidade durante as discussões do Orçamento Participativo com 25% e, considerando-se os índices do município como IDH, PIB, saúde e escolaridade entre outros, com 19%.

**Tabela 40** – Definição de critérios na repartição dos recursos orçamentários, destinados aos programas e políticas públicas definidas no planejamento dos municípios

<b>CRITÉRIOS NA REPARTIÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Prioriza as ações demandadas pela comunidade durante as discussões do Orçamento Participativo	<b>4</b>	<b>25%</b>
Através da participação das articulações territoriais nas discussões do Plano Plurianual Anual (PPA)	<b>7</b>	<b>44%</b>
Considera os índices dos municípios (IDH, PIB, saúde e escolaridade entre outros).	<b>3</b>	<b>19%</b>
De acordo com os recursos financeiros disponibilizados	<b>5</b>	<b>32%</b>
De acordo com os principais problemas municipais destacados e/ou apresentados pelos colegiados territoriais	<b>5</b>	<b>32%</b>
De acordo com a necessidade de públicos prioritários (empresários, ONG's, agricultores, sociedade civil, etc)	<b>3</b>	<b>19%</b>
De acordo com a vontade política do gestor público	<b>8</b>	<b>50%</b>
Outros	<b>1</b>	<b>6%</b>

**Fonte:** Dados da pesquisa, 2013.

Outros critérios também foram elencados. Para o Diretor Geral da SEI, os critérios seriam analisados pelas demandas da realidade, com base nos indicadores socioeconômicos e pelas demandas locais incorporadas no PPA Participativo (demandas da sociedade civil organizada), compatibilizadas pelos órgãos de governo e pela disponibilidade de recursos em cada Orçamento Anual (Relatório de Pesquisa, Planejamento e Gestão Governamental na esfera Estadual, BAHIA, 2013).

De acordo com Agentes de Desenvolvimento a definição ocorre tendo como critério grandes projetos e investimentos públicos e privados e os “apadrinhamentos políticos”, de deputados e prefeitos dos municípios. Salienta-se que a opção de critério de repartição de acordo com a vontade política do gestor público ainda se sobressai aos demais critérios propostos, embora tendo sido incluídas ações e metas no Planejamento do Estado e da Federação, a exemplo do Orçamento Participativo e Plano Plurianual.

Diante do exposto, constata-se que, embora com todas as ações propostas nas metas do Planejamento e Gestão da esfera Estadual baiana, ainda a concepção da população é de que as políticas públicas são elaboradas e os recursos descentralizados de acordo com a vontade política de cada gestor. As alianças políticas de trocas ainda estão sendo vistas como critérios que beneficiam uma minoria e que, se sobrepõem muitas vezes às demandas da sociedade.

#### 7.4.2 Implementação de políticas públicas, para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais e promotoras do desenvolvimento regional.

No que se refere às principais áreas atendidas com programas e projetos nos municípios do TRVC, segundo os respondentes da pesquisa podem-se citar, em ordem decrescente: saúde pública (56%); educação com 50%; direitos e proteção aos grupos minoritários (negros, mulheres, jovens, público GLTBs, comunidades indígenas e quilombolas e meio ambiente e desenvolvimento sustentável com 44% por área; esporte e lazer e cidadania e direitos humanos com 32% por área; segurança pública com 19%; inclusão dos portadores de necessidades especiais (PNEs) com 12% e por último, a área de turismo com 6%.

**Tabela 41-** Principais áreas atendidas com projetos e programas nas diversas Secretarias ou Prefeituras para atender aos municípios do Território de Identidade de VCA

<b>PRINCIPAIS ÁREAS ATENDIDAS COM PROJETOS/ PROGRAMAS</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Educação	8	50%
Meio ambiente e desenvolvimento sustentável	7	44%
Inclusão dos Portadores de Necessidades Especiais (PNEs)	2	12%
Direitos e proteção aos grupos minoritários (negros, mulheres, jovens, público GLTBs, comunidades indígenas e quilombolas)	7	44%
Cidadania e Direitos Humanos	5	32%
Turismo	1	6%
Saúde Pública	9	56%
Esporte e Lazer	5	32%
Segurança Pública	3	19%
Outros	3	19%

**Fonte:** Dados da pesquisa, 2013.

O Diretor Geral da SEI, afirmou que o eixo Social e Afirmação de Direitos, do qual fazem parte as áreas de saúde, educação, trabalho e renda, segurança pública, cidadania e direitos humanos, gênero, raça e etnia e esporte e lazer pode ser considerado a maior prioridade em termos de políticas e alocação de recursos, dentro do PPA 2012-2015. Assim, todos os 27 Territórios estarão, de alguma maneira, contemplados pelas políticas. Quanto ao TI de Vitória da Conquista especificamente, podem ser ressaltados alguns investimentos como:

- a) realização de cerca de 26 mil ligações de energia no período 2007-2012, sendo o segundo Território mais beneficiado nesta área;

- b) recuperação de trechos rodoviários, como a BA 262 (trecho Brumado – Vitória da Conquista) e BA 263 (trecho Vitória da Conquista – Itambé, com cerca de 108 km);
- c) realização de obras no Hospital Geral de Vitória da Conquista;
- d) aprovação para implantação das Redes de Atenção Psicossocial em municípios como Planalto e Presidente Janio Quadros;
- e) aumento do número de vagas no ensino superior regular, mestrado e doutorado na UESB, além de ações na área de segurança pública, como a instalação da Base de Segurança Comunitária do município de Vitória da Conquista, dentre outros (Relatório Anual de Governo, 2012);
- f) construção de estações de tratamento de efluentes;
- g) elevação para cerca de 90% o percentual de unidades domiciliares com ligação de esgotamento sanitário;
- h) parceria com o Governo Federal para a construção da barragem do Catolé, visando aumentar a oferta de água potável para o município de Vitória da Conquista;
- i) parceria com o Governo Federal e com a Prefeitura Municipal visando a construção de cerca de 12 mil unidades habitacionais, através do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Em resposta, a Secretaria de Cultura ressalta a área de Cultura, bem como o Agente do Desenvolvimento Territorial e o Membro do Núcleo Dirigente do TRVC, além de programas de agricultura familiar. Quanto às respostas para as áreas menos assistidas, tratam-se de municípios e região com pouco potencial turístico e com uma infraestrutura que precisa de melhorias para permitir um desenvolvimento.

Em se tratando de programas ou projetos de inclusão dos Portadores de Necessidades Especiais (PNEs), salienta-se que de forma geral, necessita-se de instrumentos de conscientização quanto aos direitos destes, verifica-se também que não há uma preocupação maior por parte dos gestores municipais inserí-los nas atividades sociais, e que os espaços públicos e privados não estão adequados para garantir sua acessibilidade.

Em se tratando do aporte de recursos financeiros para as políticas públicas do TRVC, através dos resultados obtidos conforme tabela 41, confirma-se que a descentralização federal

ou estadual ocorre através de programas e contratos de repasse (56%), onde são celebrados convênios e contratos de cooperação técnica (56%), bem como da captação de recursos por projetos submetidos (56%), seguidos de recursos de emendas parlamentares (32%), que podem ser de deputados estaduais, federais, individuais ou da bancada da Bahia.

**Tabela 42** -Aporte financeiro dos diferentes parceiros, atores sociais e agentes políticos, para o processo de formulação, implementação, execução e avaliação das políticas públicas promovidas no TRVC

<b>APORTE FINANCEIRO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS NO TRVC</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Descentralização federal via programas e contratos de repasses	<b>9</b>	<b>56%</b>
Descentralização estadual via convênios e contratos de cooperação técnica	<b>9</b>	<b>56%</b>
Patrocínios de instituições do III Setor	<b>1</b>	<b>6%</b>
Patrocínios de instituições privadas	-	-
Recursos de emendas parlamentares de políticos do Estado da Bahia	<b>5</b>	<b>32%</b>
Doações	-	-
Captação de recursos através de projetos aprovados	<b>9</b>	<b>56%</b>
Outros	<b>2</b>	<b>12%</b>

**Fonte:** Dados da pesquisa, 2013.

O Diretor da SEI afirma que todas as opções acima contribuem, no entanto, a descentralização de recursos via programas e contratos de repasse e a captação de recursos através de projetos definidos por iniciativa local impactam com maiores ganhos. Assim, ações como estas denotam a capacidade municipal e territorial de viabilização de novas oportunidades regionais. A Secretaria de Desenvolvimento Social de Vitória da Conquista ressalta o desenvolvimento de projetos de pesquisas locais.

Quanto a abordagem referente às políticas públicas como mecanismos de atendimento às demandas dos municípios do TRVC, resultou que o atendimento ocorre através de Projetos, Programas e Políticas do Governo Federal e Estadual, conforme dados exibidos na Tabela 43. Os resultados apontam que as políticas públicas se constituíram em mecanismos de formulação (tomada de decisão, implementação, controle, monitoramento e avaliação da execução) das demandas dos municípios que fazem parte do Território de Identidade principalmente através de projetos, programas e políticas do Governo Federal e Estadual (63%); seguido da solicitação da sociedade/comunidade para inclusão de novos temas, ações estratégicas e/ou novas demandas nas diversas áreas e cobrança da sociedade ao poder público para implementação das ações estratégicas propostas e para publicação dos indicadores de

resultados com 38%; da participação pública em todas as etapas do processo e ciclo das políticas públicas (formulação, tomada de decisão, implementação, execução, monitoramento e avaliação) e elaboração de projetos e da captação de recursos pela equipe técnica do órgão público para aplicação nas diversas áreas com 32% em cada opção.

**Tabela 43-** Como as políticas públicas se constituíram em mecanismos de formulação (tomada de decisão, implementação, controle, monitoramento e avaliação da execução) das demandas dos municípios que fazem parte do Território de Identidade

<b>POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DOS MUNICÍPIOS</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Elaboração de projetos e da captação de recursos pela equipe técnica do órgão público para aplicação nas diversas áreas	<b>5</b>	<b>32%</b>
Projetos, Programas e Políticas do Governo Federal e Estadual	<b>10</b>	<b>63%</b>
Participação pública em todas as etapas do processo e ciclo das políticas públicas (formulação, tomada de decisão, implementação, execução, monitoramento e avaliação)	<b>5</b>	<b>32%</b>
Solicitação da sociedade/comunidade para inclusão de novos temas, ações estratégicas e/ou novas demandas nas diversas áreas.	<b>6</b>	<b>38%</b>
Cobrança da sociedade ao poder público para implementação das ações estratégicas propostas e para publicação dos indicadores de resultados	<b>6</b>	<b>38%</b>
Outros	-	-

**Fonte:** Dados da pesquisa, 2013.

Ressalta-se a exigência da sociedade na transparência dos atos públicos para a execução das políticas públicas, e a pequena participação técnica dos órgãos públicos na capacidade de elaboração de projetos de captação de recursos, principalmente nos municípios, onde fica evidenciada a falta de capacitação do quadro técnico das instâncias gestoras municipais.

#### **7.4.3 Análise dos indicadores socioeconômicos como avanços de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades regionais**

Quando se questiona se os resultados dos indicadores socioeconômicos significam avanços nas políticas públicas, buscando a redução das desigualdades locais e regionais, verificou-se quedados como o IDH, IDS e IDHAD são compreendidos como resultados que comprovam benefícios do aporte de recursos financeiros, humanos, materiais, tecnológicos, dentre outros, com 69% dos respondentes. Melhorias na qualidade de vida das populações urbana e rural aparecem em segundo lugar com 63%; incentivo ao controle social

(44%); a ampliação na infraestrutura física, melhorias e ampliação do sistema de saúde e do sistema educacional resultam com 38% em cada opção; o IDEB, PIB *per capita* e mortalidade infantil, ambos com 32%; e os demais com percentuais inferiores como a garantia da segurança pública (25%) e a preservação e conservação dos recursos naturais (19%), conforme dados da Tabela 44.

**Tabela 44** -Indicadores ou resultados que comprovam benefícios do aporte de recursos financeiros, humanos, materiais, tecnológicos, entre outros, na promoção do desenvolvimento dos municípios para enfrentar e superar as desigualdades socioespaciais

INDICADORES	Nº	%
IDH, IDS, IDHAD	11	69%
IDEB	5	32%
PIB per capita	5	32%
Mortalidade Infantil	5	32%
Melhoria da qualidade de vida das populações urbana e rural	10	63%
Melhoria e ampliação do sistema de saúde	6	38%
Melhoria e ampliação do sistema educacional	6	38%
Incentivo ao controle social	7	44%
Ampliação da infraestrutura física	6	38%
Preservação e conservação dos recursos naturais	3	19%
Garantia da segurança pública	4	25%
Outros	1	6%

Fonte: Dados da pesquisa, 2013.

De acordo com o Diretor geral da SEI, o PIB *per capita* no Território saiu de R\$ 83.647,38 em 2008 para R\$ 106.505,21 em 2010, refletindo o desenvolvimento e a dinâmica regional. Ao mesmo tempo, segundo os novos Índices de Performance Econômica (IPE) e de Performance Social (IPS), calculados pela SEI, apesar do Território de Vitória da Conquista ter ficado abaixo da média do estado, o município de Vitória da Conquista, especificamente, está entre os 10 com maior IPS, caracterizando-se por apresentar maior oferta no atendimento dos serviços básicos, maiores rendas e elevados indicadores de educação (SEI,2013).

Quanto às principais dificuldades encontradas pelos municípios para que sejam implantadas políticas públicas que promovam o desenvolvimento local e regional e, de acordo com os questionários respondidos: a falta de emprego e oportunidades de trabalho com 69%; seguido da escassez de água nos municípios com 63%, são os maiores problemas apontados. A falta de segurança e desmatamento dos recursos naturais com 44%; falta de saneamento básico e moradia/habitação com 38%; poluição da água, do ar e do solo e falta de postos de

saúde e hospitais públicos com 32%; a falta de escolas públicas com 13% e outros, correspondendo a 19%.

**Tabela 45** - Principais problemas enfrentados pelo município para implementação de políticas públicas de promoção do desenvolvimento local e regional nos Territórios de Identidade

<b>PRINCIPAIS PROBLEMAS ENFRENTADOS PELOS MUNICÍPIOS</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Falta de emprego e oportunidades de trabalho	<b>11</b>	<b>69%</b>
Falta de escolas públicas	<b>2</b>	<b>13%</b>
Desmatamento dos Recursos Naturais	<b>7</b>	<b>44%</b>
Falta de saneamento básico	<b>6</b>	<b>38%</b>
Escassez de água	<b>10</b>	<b>63%</b>
Poluição da água, do ar e do solo	<b>5</b>	<b>32%</b>
Falta de postos de saúde e hospitais públicos	<b>5</b>	<b>32%</b>
Falta de segurança	<b>7</b>	<b>44%</b>
Falta de moradia/habitação	<b>6</b>	<b>38%</b>
Outros	<b>3</b>	<b>19%</b>

**Fonte:** Dados da pesquisa, 2013.

Melhorar a oferta de infraestrutura logística, além dos demais itens, são apontados pelo Diretor Geral da SEI. Segundo ele, por exemplo, a ampliação da capacidade do aeroporto de Vitória da Conquista (em andamento) que vai fortalecer a economia e a rede de serviços local. Além disso, há necessidade de ampliação do sistema público de saúde e de investimentos em segurança. Segundo a Secretaria de Serviços Públicos, ainda além dos problemas apontados, salienta-se o uso indiscriminado dos recursos naturais. A Secretaria de Cultura aponta a necessidade de maiores investimentos em ações de cultura e lazer.

Dentre os principais problemas enfrentados pelos municípios para implementação de políticas públicas de promoção do desenvolvimento local e regional nos Territórios de Identidade, que são apontados nos resultados dos questionários, destacam-se a falta de emprego e oportunidades de trabalho, seguido pela escassez da água, a falta de segurança, o desmatamento dos recursos naturais, a falta de moradia e saneamento básico, a poluição da água, do ar e do solo, a falta de postos de saúde e hospitais públicos, e por último a falta de escolas públicas. Embora se tenha investido em educação, e os resultados dos índices confirmam, os indicadores desta área, porém, são ainda um dos mais baixos, considerando-se o Índice de Desenvolvimento Humano nos municípios.

Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o trabalho é um dos principais vínculos entre o desenvolvimento econômico e social. Segundo dados da PNAD (IBGE, 2011), 77% da renda familiar advêm do trabalho, sendo estratégico no combate à pobreza. Não é qualquer trabalho que garante o acesso a uma vida digna, mas um trabalho decente. Além de remuneração adequada, acesso a direitos e à proteção social, combinados com incrementos de produtividade e igualdade de oportunidades, diminui a extrema pobreza por meio do aumento e distribuição da renda.

As mudanças demográficas foram bastante intensas pelo país nos últimos 30 anos, e tem impacto significativo e regionalmente diferenciado sobre a demanda de vagas nos postos de trabalho e nas escolas, tendo mais crianças para vacinar, idosos a atender nos hospitais, necessidade de maior produção para alimentar a população, dentre outras necessidades.

As projeções acerca das tendências de crescimento populacional passado e as projeções demográficas futuras devem dimensionar os públicos-alvo dos diversos programas em termos de idade, onde cada público-alvo de programas sociais apresenta suas características em termos etários, sendo preciso dimensioná-los e analisar suas perspectivas de crescimento futuro de maneira específica. Os problemas com a falta de água nos municípios inseridos na região semiárida, é um desafio que se prolonga e tem repercutido sobremaneira sobre os índices de pobreza nestes municípios.

Tratando-se do fenômeno da pobreza, avaliar políticas e programas sociais na busca da sua erradicação tornou-se um desafio tanto para os pesquisadores, quanto para os governos, buscando metodologias mais específicas a cada realidade, que consigam influir de forma real, nas propostas político-institucionais de desenvolvimento de programas sociais para combatê-la. Não se pode mais conceber a idéia de avaliar somente para constatação das realidades. É necessário medir as desigualdades, levantar dados e transformá-los em informações que permitam o diagnóstico de cada situação local, possibilitando a correção de deficiências, eliminando ou modificando os processos indesejáveis, para se constituir um processo de novas formulações e implementações de Políticas Públicas.

Por fim, em se tratando de desigualdades sociais, o objetivo da avaliação dos programas sociais deve ser sempre o de aprimorar sua capacidade para oferecer adequada atenção aos problemas mais prioritários da sociedade e dos cidadãos, nos seus territórios.



## 8 CONCLUSÕES

O conceito de territórios de identidade foi criado pelo revolucionário geógrafo Milton Santos, um dos maiores pensadores “baiano-brasileiros” de todos os tempos. Ele elaborou um conceito de território geográfico vivo e dinâmico, como um espaço ocupado e transformado, “indivisível dos seres humanos e de suas ações”.

A partir de 2007, começa a ser gerida uma “nova” forma de regionalização no Estado da Bahia, o programa Territórios de Identidade, que assimila princípios básicos da democratização das políticas públicas: a descentralização das decisões, a regionalização das ações e a co-responsabilidade dos agentes envolvidos na aplicação de recursos, e na execução e avaliação de ações e projetos implementados e executados. Foram convidados a participar os gestores das esferas públicas federais, estaduais e municipais, os movimentos sociais, a sociedade civil organizada, dentre outros interessados, para discutir políticas públicas nos limites territoriais dos municípios dos territórios de identidade do estado da Bahia. Mesmo com as peculiaridades locais e alguma identidade em comum, essa regionalização teve como principal objetivo diminuir as acentuadas discrepâncias socioeconômicas que os municípios apresentam dentro do próprio Estado.

Nesse modelo, a Bahia foi sub-dividida em 27 territórios de identidade, e as ações do programa alcançam a participação efetiva de representantes territoriais nos mais variados campos de ação e nas mais diversas áreas. Sabendo-se que o território baiano é complexo, compreendendo 564.692 km<sup>2</sup>, apresentando 417 municípios, por conseguinte, um número expressivo de diversificadas regiões de caráter histórico, socioeconômico, cultural e político, a exemplo do Brasil, do qual pode-se dizer que o território baiano é um expressivo resumo histórico e geográfico, que apresenta grandes desequilíbrios socioeconômicos regionais mas com relevantes especificidades. Questionou-se, portanto, neste trabalho, as definições conceituais de território e de Território de Identidade, bem como a tentativa de transformá-los em uma unidade escalar de planejamento e de ação governamental, na busca do

desenvolvimento do Estado da Bahia, através da análise de indicadores sócioeconômicos do Brasil, Nordeste e Bahia, mais especificamente no Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC), objeto deste estudo.

Para conclusões acerca do que foi estudado, dividem-se as considerações parcialmente, de acordo com as divisões deste trabalho, finalizando-se com as considerações finais, em nível geral.

## **8.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PLANEJAMENTO NO ESTADO DA BAHIA E ANÁLISE DE INDICADORES SÓCIOECONÔMICOS DO BRASIL, REGIÃO NORDESTE E ESTADO DA BAHIA**

A Bahia é uma das 27 unidades federativas do Brasil. É o estado com o sexto maior PIB do país, situado ao sul da Região Nordeste do Brasil e é o maior estado da região. Dentre os estados nordestinos, a Bahia representa o de maior extensão territorial e a maior população. Desde a regionalização em Zonas Fisiográficas, ocorrida no Estado em 1946, realizada pelo IBGE, até então, o Estado passou por diversas regionalizações, culminando com a Regionalização Econômica em 1996, até a nova regionalização adotada em 2007, os Territórios de Identidade. Diante da falta de integração com as políticas nacionais a Bahia vai emergir como um dos primeiros Estados a promover a sua política de planejamento territorial, adotando diferentes regionalizações que culminaram nos atuais Territórios de Identidade.

O desafio foi reunir nesta pesquisa a visualização e reflexão dos estudos históricos regionais, a atuação do Estado enquanto agente regionalizador na tentativa de compreender os processos de implementação de políticas públicas, estruturação e funcionamento, assim como os critérios de inclusão dos municípios nos territórios de identidade, estabelecendo conexões entre os processos de regionalização, fazendo-se considerações sobre as desigualdades regionais do Brasil e da região Nordeste, onde se insere o Estado da Bahia, analisando-se dados dentre os vários indicadores de vários órgãos, destacando-se aqueles que pudessem melhor salientar atualmente a situação das desigualdades: população, educação, renda e PIB *per capita* do Nordeste, o IDH, rendimento médio da região por estados, pobreza e saúde, entre outros.

Em relação à população e à densidade demográfica, a extensa área do país que totaliza 8.547.403 km<sup>2</sup>, esta distribuída entre as cinco regiões do Brasil, sendo 1.558,20 km<sup>2</sup> na região Nordeste, onde encontram-se 190.755.80 habitantes, segundo o Censo IBGE, 2010. Do total da população do país, 28,2% residem na região Nordeste. Os resultados da grande concentração populacional das regiões mais dinâmicas e mais desenvolvidas, evidencia-se em todos os indicadores, destacando-se os baixos rendimentos e a falta de qualificação da população para o mercado de trabalho nestas regiões.

Em se tratando dos dados educacionais fica evidenciado conforme indicadores analisados na região Nordeste e seus Estados, que a grande causa da desigualdade da região é o baixo nível educacional de seus habitantes. Os dados ainda devem ser analisados em relação ao número de anos de estudos e a escolaridade média do trabalhador nordestino e na qualidade da educação. Com menor qualificação, há uma menor participação da população na força de trabalho, bem como um menor número de horas trabalhadas em média no Nordeste e conseqüentemente com menos educação, implica em menor renda no PIB *per capita*.

Em relação à renda, apesar do PIB *per capita* ter crescido nos últimos anos no Brasil e em todas as cinco regiões, o Nordeste ainda apresenta valores muito abaixo da média do País, R\$ 7.488 correspondendo a pouco menos da metade do PIB *per capita* do Brasil, de R\$ 15.990. Várias causas contribuíram para os baixos indicadores de renda *per capita* podem-se listar políticas falhas, com políticas centradas na atração de indústrias que pouco ajudaram para alterar a distribuição regional da renda no Brasil. Essas políticas apenas transferem recursos da população pobre das regiões ricas para a população rica das regiões pobres. Outra causa é a falta de mão de obra qualificada que possibilite o desenvolvimento regional de maneira sustentada.

Quanto aos indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que contempla em seu cálculo as variáveis de peso como renda, escolaridade e longevidade, o Nordeste é a região de menor desempenho, apesar de ter melhorado significativamente nos últimos anos, a exemplo do que ocorreu também com as demais regiões brasileiras. Conclui-se que o Norte e principalmente o Nordeste são, atualmente, as regiões mais pobres do Brasil e que ainda se encontram distantes das regiões mais ricas do País cujos indicadores estão acima da média do Brasil.

Em se tratando da pobreza, a proporção de pessoas em extrema pobreza no Brasil, principalmente no Nordeste é expressiva, em comparação às demais regiões do País, apesar de vir diminuindo continuamente nos últimos anos, possui 15,5% de pessoas em situação de extrema pobreza, onde os estados de Alagoas e do Maranhão são os mais críticos. Segundo o Relatório dos Indicadores Socioeconômicos do Nordeste, 2011, está o Brasil mais pobre, com indicadores que lembram os países subdesenvolvidos, onde residem 36,2% da população brasileira, ou 68,8 milhões de pessoas, e onde se concentra a maior parte dos habitantes do País, que apresentam condições de vida menos favoráveis.

Na área da saúde, em 1994, a taxa de mortalidade na infância no Brasil foi de 40 casos por mil nascidos vivos, enquanto que, na Região Nordeste, foi de 55 mil, e na Bahia, de 60 casos por mil nascidos vivos. Houve melhoria significativa neste indicador, onde em 2009, a taxa de mortalidade no Brasil passou para 17 casos e, para a Região Nordeste e a Bahia, foi de 20 e 21 casos por mil nascidos vivos, respectivamente. Tomando-se este indicador como parâmetro, a Bahia está muito próxima de atingir a meta de reduzir a 2/3 a taxa de mortalidade de crianças com menos de 5 anos de idade.

Considerando-se que esses indicadores, retratam a realidade regional do Brasil, particularmente do Nordeste e, em decorrência, o estado da Bahia, necessário se faz aperfeiçoar as políticas governamentais de âmbito econômico e social buscando a construção de um Brasil menos desigual, destacando-se que os índices analisados revelam a necessidade em continuar investindo na educação, promovendo a possibilidade de formar uma mão de obra mais qualificada, aumentando a possibilidade de melhor remuneração e aumento de oportunidades de emprego no Estado da Bahia. Pode-se inferir que a deficiência na educação tem influenciado negativamente todos os índices aparentemente, e que com tais investimentos, posteriormente, poderá ter como reflexo do crescimento na escolaridade da população em geral, promovendo uma sociedade mais igualitária, sem as enormes disparidades socioeconômicas interregionais e sociais que ainda caracteriza a nação brasileira.

## **8.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA**

Ao longo dos textos da pesquisa, foram elencados alguns conceitos e critérios referentes ao processo de regionalização pelo qual passou o Brasil e mais especificamente a

Bahia, e sobre estratégias de como se regionalizar regiões extensas e com diversidades de várias ordens tentando diminuir as disparidades entre as regiões brasileiras. Segundo Silva (2000) "É importante lembrar que os problemas regionais brasileiros foram analisados na perspectiva da permanência de velhas questões e na introdução de mudanças" (Silva, 2000,p.65). De acordo com Ruckert, (2004) entender o território como produto dos atores sociais é não somente uma concepção mais generosa que insere a sociedade civil e suas práticas estratégicas na gestão pública mas também uma possibilidade de reconhecer processos novos que tendem a construir novas territorialidades (RUCKERT, 2004).

A afirmação do autor resume o que nesta pesquisa teórico-metodológica foi analisado e descrito: o uso do espaço pelos gestores responsáveis, nacionais e agora sob a responsabilidade da esfera estadual e municipal, com a participação dos diversos atores sociais aliados às questões geográficas. A participação da sociedade nas novas territorialidades que vão se construindo ao longo do tempo, de acordo com a gestão e envolvimento de todos, reconhece novos conceitos de utilização de espaço conciliado às necessidades e implementação e aplicabilidade das políticas públicas. Conceber espaços onde os agentes gestores e favorecidos, partícipes e demais agentes financiadores obtenham resultados satisfatórios é a intenção quando da formulação de políticas públicas. Reconhecer que espaços estão sendo adequados, embora com discrepâncias regionais e procurando subtrair de tal situação a mais favorável dentro das suas deficiências, corresponde a realizar aquilo que se denomina desenvolvimento buscando minimizar as desigualdades regionais.

Avaliando-se a divisão regional implantada, não ficam claros os critérios utilizados, ou se houveram, ou ainda se somente atendem ao planejamento, mas efetivamente é inquestionável que a simples intenção tenha um propósito de melhorar as regiões, embora com um número expressivo de diversificadas regiões de caráter histórico, socioeconômico, cultural e político, com relevantes especificidades.O mesmo parâmetro pode ser colocado a nível nacional quando as regiões centrais do país foram as mais desenvolvidas e assim também os municípios centrais do Estado da Bahia se destacam, a depender de suas estruturas de favorecimento. Os períodos que determinadas regiões levarão para se desenvolver, podem não ser o mesmo daqueles mais desenvolvidos, mas políticas públicas estão sendo direcionadas em prol dos municípios que apresentam menores índices de desenvolvimento, para que municípios favorecidos alavanquem os menos estruturados, que se encontram num mesmo território.

Portanto, considerando-se que os processos sócio-produtivos operam em alguma ordem espacial preexistente, é necessário reconhecer que o conhecimento geográfico, assim como sua relação com a economia e outras disciplinas, não pode ser percebido como um aspecto contingente, mas sim fundamental, da ação humana. Assim sendo, na perspectiva do desenvolvimento territorial, os municípios e regiões tornam-se, cada vez mais, as fontes específicas de vantagens competitivas em que o desenvolvimento territorial não é universalizável nem transferível.

Os territórios de identidade até o presente momento têm demonstrado uma lógica semelhante às regionalizações anteriores, propostas para o Brasil de modo geral, e a Bahia em particular, porém, não através dos limites espaciais, mas sim da concentração de investimentos nos municípios-sedes. Estes, portanto, continuam em posição de destaque frente ao cenário estadual, enquanto os demais, continuam na opacidade socioeconômica da dinâmica territorial na qual se encontram inseridos. Tendo-se adotado tal regionalização para melhor distribuir economicamente os recursos e, levando-se em conta que a divisão adotada é uma questão ainda recente, e envolve municípios com grandes diversidades e outros mais destacados economicamente, observa-se que vem havendo um acentuamento das diferenças sócioeconômicas entre eles, não caracterizando ainda um desenvolvimento econômico nos municípios atendidos pelos programas do Governo. Os Territórios de Identidade podem ser entendidos como estratégia para o fortalecimento do Estado, mas dentre os diversos desafios a serem superados está a crescente exclusão social e suas demandas, que exigem grandes investimentos, bem como o poder e a autonomia das corporações e grupos privados interessados na competitividade em grandes pólos, o que não é atrativo em pequenas regiões.

### **8.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO NA ESFERA FEDERAL E NO ESTADO DA BAHIA, ATRAVÉS DOS PLANOS PLURIANUAIS**

A preocupação com o planejamento e o desenvolvimento retorna para as agendas políticas a partir de 1990, impulsionadas pela Constituição Federal de 1988, buscando contrariar a regressão econômica e diminuir os índices de pobreza, através de diversos programas de ordem Federal e Estadual. Os Planos Plurianuais (PPAs), federais e estaduais, elaborados e desenvolvidos nestas esferas, apresentavam diretrizes, objetivos e metas, mas não mostravam ações de como as intervenções propostas poderiam alterar a realidade

promovendo desenvolvimento nas mais diversas regiões do País. O PPA se constitui uma importante peça do sistema de planejamento governamental, estabelecendo de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e as metas, passando a experimentar um novo ambiente político com a participação e o diálogo com a sociedade, construídos em bases democráticas para a implementação de políticas públicas.

Assim, as políticas públicas buscam ser implementadas através do planejamento participativo, com o envolvimento da sociedade civil organizada, das discussões sobre as diretrizes e prioridades dos PPAs, por meio da realização de diálogos Territoriais em todos os territórios, seguindo os princípios instituídos pelo PPA Participativo e, apresentando aos cidadãos a plataforma de ação do Governo, a partir daquilo que já foi executado e ouvindo-se as demandas da população para as ações futuras que poderão ser realizadas.

No estado da Bahia, embora constando no planejamento das ações do Governo do Estado, princípio adotado em Planos Plurianuais federais e estaduais, com a criação de instâncias de participação da sociedade, sendo materializadas as demandas/problemas sociais em programas de políticas públicas, visando integrar competitivamente algumas de suas regiões, principalmente nos aspectos socioeconômicos, o Plano se constitui em um instrumento de desequilíbrio regional, onde as diferenças territoriais, em muitas situações, vem se acentuando, com estímulos para as regiões mais dinâmicas economicamente e o conseqüente abandono às regiões menos favorecidas. Mesmo com as diversas políticas e projetos sob a responsabilidade do Estado, na busca para a diminuição dos baixos índices e da realidade de cada local, algumas levando ao agravamento dos desequilíbrios regionais do Estado, comprovadas pelo próprio Estado, como a situação da maioria dos municípios inseridos na região semi-árida do Território de Identidade de Vitória da Conquista (TRVC), que permanece inalterada, incorrendo em uma economia menos dinâmica e com menores recursos municipais de arrecadação.

Na pesquisa destaca-se, no que tange à gestão de políticas públicas, a exigência do gestor ter uma compreensão sistêmica do ciclo de elaboração das políticas públicas desde o momento de formulação, implementação até monitoramento e a avaliação. É essa compreensão que irá proporcionar uma habilidade essencial para a atuação num campo em que, freqüentemente, o insucesso das políticas se deve a um inadequado entendimento e condução do momento de formulação e execução.

Ainda sob uma ótica de gestão, o ordenamento territorial constitui-se de políticas públicas concertadas, de ações que visam ao “equilíbrio” regional e organização física do espaço, com o objetivo de criar uma nova racionalidade visando maior competitividade. Com esses objetivos, cabe ao Estado da Bahia, articular as forças e estratégias que moldam o desenvolvimento dos territórios, minimizando os obstáculos e maximizando os benefícios, segundo o planejamento adotado para ser aprovado pela sociedade.

Quanto a dados que confirmem que o desenvolvimento regional tem diminuído com a implementação de programas nos territórios de Identidade no Estado da Bahia, salienta-se que neste processo, alguns programas e projetos são ainda muito recentes, embora os dados divulgados e externados pela SEI dos Índices de Performance Social dos Territórios de Identidade indicam que alguns municípios, efetivamente, vem elevando seus percentuais, porém sem que se possa afirmar que a causa seja em decorrência dos programas desenvolvidos naqueles municípios, através das diversas Secretarias do Estado.

Para uma conclusão se tais programas, efetivamente, tem alocado recursos na intenção de melhorar as condições sociais daquelas populações, tendo repercutido no aumento dos índices de desenvolvimento social daqueles municípios, estar-se-á analisando favoravelmente a divisão, pois a mesma tem sido utilizada por diversas Secretarias estaduais como estratégia para chamamentos públicos e editais públicos para os territórios, embora algumas Secretarias do Estado ainda não utilizam-se da divisão, como critério prioritário.

Pesquisas futuras mais avançadas sobre a temática desenvolvida neste trabalho, de análise sobre os Territórios de Identidade como marcos para a implementação de políticas públicas no estado da Bahia, com análises de monitoramento e avaliação dos programas recentes implementados, sobre os aspectos relacionados ao desenvolvimento territorial confirmarão que este tema não deve ser uma proposta conclusiva e acabada. Muito pelo contrário, é apenas uma pequena tentativa de se fomentar a discussão a respeito das diversas abordagens existentes sobre implementação de políticas públicas em regiões e territórios na intenção do desenvolvimento local e regional.

#### **8.4 CONSIDERAÇÕES DOS INDICADORES NO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA (TRVC)**

Durante um longo período de tempo não se pode negar a importância da atuação do Estado como elemento de desenvolvimento nacional, regional e local, saindo do papel de observador para o papel de articulador e ator principal do desenvolvimento. Algumas vezes atuando com políticas de regulamentação de mercado e outras, atuando com a participação neste mercado.

Buscou-se analisar de que forma o desenvolvimento local e regional dos territórios se apresenta, na intenção de relacionar o desenvolvimento dos municípios que pode estar correlacionado com a descentralização e alocação de recursos públicos, nas mais diversas áreas de atuação governamental na Bahia, em programas de educação, saúde, serviços sociais, diminuição da pobreza, dentre outros, expresso pela análise de alguns indicadores demográficos (população, área e densidade demográfica), econômicos (PIB bruto dos municípios, PIB Renda *per capita*, setores de atividades econômicas: agropecuária, indústria e serviços; finanças públicas; mercado de trabalho e rendimento; população em extrema pobreza e IPE). Em indicadores sociais como: educação, saúde, IDH e IPS.

Constata-se que desde 2007, um dos pilares básicos da política territorial adotada pelo Governo do estado da Bahia, através da divisão do estado em territórios de Identidade, foi uma busca na intenção de diminuir as disparidades regionais, principalmente através do aumento de ações nas áreas mais deficientes do território, através da análise e da criação de indicadores municipais, que pudessem externar as deficiências dos 417 municípios do estado, nas mais diversas áreas.

A divisão do Estado em Territórios de Identidade envolve municípios menores e com grandes diversidades, inseridos nos Territórios juntamente com municípios mais destacados economicamente, onde observa-se que há um acentuamento das diferenças sócioeconômicas entre eles, embora o Estado da Bahia busque dar um apoio efetivo à gestão dos Territórios - que são considerados unidades de planejamento do Governo - integrando-os às políticas públicas, e viabilizando na prática as condições e estruturas para que as ações sejam implementadas.

Juntos os 24 municípios do TRVC possuem uma população de 696.592 habitantes correspondendo a 4,96% dos 14.016.906 habitantes que totalizam a população baiana, ocupando uma área de 26.809,98 km<sup>2</sup> e densidade demográfica média de 25,98 por km<sup>2</sup>, segundo dados do último Censo Demográfico, realizado pelo IBGE em 2010. Em quase sua totalidade, o território é composto por municípios pequenos, em termos de população e extensão territorial, todos possuindo áreas abaixo dos 2.000 km<sup>2</sup> e volume populacional abaixo de 30.000 habitantes, com exceção para Barra do Choça e Poções um pouco acima de 30.000 habitantes e ao município de Vitória da Conquista, o único com mais de 300.000 habitantes e área de 3.204,257 km<sup>2</sup>.

Dentre os municípios do TRVC, seis apresentaram percentuais positivos de crescimento populacional na variação dos anos, Caetanos, Cordeiros, Jacaraci, Planalto, Poções e Vitória da Conquista, sendo os demais com as mais acentuadas variações negativas, o que pode ser explicado pelo êxodo rural, em virtude da falta de oportunidades de trabalho e uma dependência das relações e das atividades estabelecidas no campo com a agricultura, principalmente nos menores municípios. Associados aos problemas de urbanização constata-se a ausência de programas de permanência da população no campo, bem como ressalta-se os agravamentos climáticos, com a recorrente falta de chuvas na região e o perfil das políticas públicas implementadas com vistas a diminuir os efeitos. A maioria dos municípios do TRVC apresenta clima semiárido e subúmido a seco, caracterizando-se com precipitações mínimas e com uma grande área inserida no semi-árido. Como consequência, as atividades agropecuárias enfrentem dificuldades e baixa produtividade cuja produção fica condicionada ao regime de chuvas de cada ano, algumas vezes, perdendo toda a colheita e produção devido a secas persistentes.

Nos municípios do TRVC, predomina a atividade pecuária, a caprinocultura de forma extensiva e a agropecuária com a produção da mandioca e café e na maioria dos municípios uma lavoura diversificada - milho, algodão, feijão, banana, maracujá, mamona e cana-de-açúcar entre outros menos representativos. O problema climático, caracteriza-se como sendo um dos problemas mais marcantes nos municípios, entrave ao desenvolvimento destas atividades no TRVC.

Quanto aos aspectos econômicos do TRVC dos indicadores analisados, existem problemas de diferentes ordens que comprometem a ampliação da capacidade econômica e

produtiva do Território. A contribuição na composição do Produto Interno Bruto (PIB) baiano ainda é muito pouco expressiva, ficando abaixo dos 4% com alguma representatividade do setor de serviços no PIB do Estado, representado por Vitória da Conquista. Destaca-se a importância da participação da administração pública, somada à arrecadação de impostos sobre produtos, que também possuem parcela expressiva de contribuição no PIB. Esses recursos arrecadados são mínimos em municípios menores, e os recursos transferidos se fazem ainda mais importantes em municípios cujo dinamismo econômico é bastante tímido.

Os municípios do TRVC, juntos, vem mantido um percentual de 3,35% de 2006 a 2010, embora tenham sido crescentes, mas não na mesma proporção dos índices do total dos municípios do Estado, salientando-se que no TRVC se encontram os municípios com menores índices na participação no PIB total do estado, como Maetinga, Cordeiros, Bom Jesus da Serra, Mirante, Caraíbas, Guajeru, Caetanos. Somando-se o PIB dos 23 municípios, estes totalizam 50% do valor do PIB total do município de Vitória da Conquista. Destaque de Vitória da Conquista no setor de serviços, como o quinto município nas posições do *ranking*, devido à dinâmica das atividades comerciais, assim como pela prestação de serviços às famílias e às empresas, serviços educacionais e de saúde.

Os índices *per capita* de alguns municípios do TRVC, ocupam no *ranking* do estado entre os 417 municípios, as posições de números 416, 412, 411, 409, 406, 405, 402, 401, correspondendo respectivamente aos municípios de Caetanos, Bom Jesus da Serra, Mirante, Piripá, Presidente Jânio Quadros, Guajerú, Anagé e Caraíbas. Somente os municípios de Barra do Choça, Ribeirão do Largo e Vitória da Conquista ocupam posições entre os cem primeiros colocados, de 73º, 82 e 37º, respectivamente. Os municípios de áreas agrícolas do semiárido, precisam de elaboração e implantação de políticas, que propiciem alteração das técnicas de produção no campo e novas tecnologias, como técnicas de irrigação, que possam ampliar o volume de produtividade e diversificação das culturas, buscando desencadear um processo de diminuição de dependência e qualificação de mão de obra local, minimizando as desigualdades inter-regionais.

Nos últimos anos, o setor industrial do TRVC apresentou elevação nos índices de crescimento. O setor Industrial é o segundo de maior peso na economia do PIB do TRVC e também no Estado. Os municípios do TRVC apresentam um crescimento inda pouco expressivo na indústria em relação aos demais territórios do estado. Embora com esforços

estaduais na intenção da desconcentração espacial da atividade econômica da Região Metropolitana de Salvador para os municípios do interior, estes ainda apresentam dificuldades para a atração de negócios econômicos, situando-se 50% da sua população em 2/3 dos municípios na região do semi-árido.

No setor de serviços a forte correlação com as atividades agropecuária e industrial, e maior a presença das atividades econômicas, maiores serão os serviços auxiliares, a exemplo do comércio, transportes, telecomunicações, serviços prestados às empresas, entre outros. O município de Vitória da Conquista tem representatividade econômica na região, e os municípios menores do território, mantêm relações de dependência com o principal centro urbano, a cidade de Vitória da Conquista, quinto maior PIB na composição do estado no setor de serviços. A participação do setor de comércio corresponde a 76% da participação do PIB no TRVC em 2010 (SAGI/MDS2013). Porém embora mais representativo, pode-se salientar as dificuldades em investimento de infraestrutura logística existente nos municípios menores, incorrendo no deslocamento de produção e no custo de transporte - mantendo neste setor a dependência dos serviços de pólos melhores estruturados. Destaca-se ainda os serviços informais e a mão de obra pouco qualificada e com baixa escolaridade e o setor de construção diminuindo a taxa de desemprego na mão-de-obra menos qualificada. Entre os anos de 2001 e 2011 a evolução da renda domiciliar *per capita* média, passou de R\$ 162,18 em 2001, para R\$ 503,94 em 2011(Boletim PNAD 2011/Educação, 2013).

As contínuas elevações do salário mínimo, em termos reais, e a ampliação da renda das populações mais pobres, através de transferência de renda, e, de forma indireta, toda política de aquecimento do mercado interno, com efeitos conjuntos refletem no estado e municípios baianos. Na linha de pobreza, em 2001 a média de renda domiciliar *per capita* das famílias mais pobres do estado da Bahia, era de R\$ 21,44 evoluindo em 2011 para R\$ 70,57. No Brasil no mesmo ano a média era de R\$ 121,98. Com a redução da população rural a proporção de extrema pobreza aumentou de 19,1 para 19,9% no meio rural. Conclui-se que a extrema pobreza no meio urbano está intimamente ligada ao mercado de trabalho e também relevante considerar que na zona rural a ocupação não é suficiente para reduzir de forma significativa a extrema pobreza.

Na análise do IPE por Território de Identidade em 2010, dos 24 municípios do TRVC, 22 municípios tiveram indicador abaixo da média e somente 02 municípios acima. Dentre os

dez municípios no Estado com menores índices do IPE em 2010, temos os municípios que fazem parte do TRVC como, Bom Jesus da Serra (4.936) e Caetanos (4.947, ocupando o 9º e 3º lugares, respectivamente. (Boletim SEI/IPE/IPS, 2013). Nestes municípios o índice comprova a falta de investimentos em infraestrutura e serviços na agropecuária e indústria, além dos municípios em que a população depende de recursos do setor público repassados pelos programas de transferências de renda, que impactam positivamente, juntamente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que está melhorando a infraestrutura de algumas regiões.

Nas arrecadações municipais de tributos e repasses de recursos pelo Governo Federal e estadual, como a distribuição dos recursos é feita de acordo com o número de habitantes, divulgada pelo IBGE, e tendo na grande maioria estes municípios um número de habitantes abaixo de 30.000, os valores não são elevados mas a relação de dependência desses recursos muito grande, especificamente valores relacionados a Programas federais de repasses a pessoas físicas, a exemplo do Programa Bolsa Família e dos Fundos aos municípios.

Buscando atender aos objetivos do Milênio e na intenção de zerar a taxa do número de crianças fora da escola - sem saber ler nem escrever - o estado consegue gradativamente diminuir em todas as faixas de idade, seus índices de analfabetismo, porém ainda apresentando índices consideráveis a serem avaliados. Observa-se, entre 2006 e 2011, declínios nas taxas de analfabetismo, sendo que a população residente em zonas rurais apresentou taxa de analfabetismo bastante superior à população residente em zona urbana; neste sentido, aquela população apresentou uma queda mais acentuada do analfabetismo no período, de 32% para 27%. Entre a população urbana, a taxa de analfabetismo foi reduzida de 12% para 10% entre 2006 e 2011. Isto corresponde que na zona urbana, a diminuição de analfabetos nesse período foi de 24 mil pessoas, e, na zona rural, de 289 mil pessoas. De maneira geral, a Bahia teve uma queda na sua taxa de analfabetismo de cinco pontos percentuais, caindo de 19% para 14% (Boletim SEI/Resultados da PNAD 2011 - Educação, p.2, 2013).

Quanto a saúde nos municípios do TRVC, a esperança de vida ao nascer, aumentou 5,41 anos na última década, passando de 65,11 anos em 2000 para 70,52 anos em 2010. Em 2010, a esperança de vida ao nascer média para o estado da Bahia é de 72,0 anos e, para o país, de 73,9 anos. A mortalidade infantil (crianças com menos de um ano) reduziu passando

de 42,17 por mil nascidos vivos em 2000 para 25,51 por mil nascidos vivos em 2010, ainda superiores às taxas de mortalidade infantil do estado e do país eram 21,7 e 16,7 por mil nascidos vivos, respectivamente. Quanto aos gastos públicos na área de saúde, observa-se um aumento progressivo destes recursos, com ampliação de recursos das esferas de governo estadual e Federal aos municípios do estado da Bahia, via Sistema Único de Saúde (SUS), responsabilizando os municípios, no que se refere à saúde de todos os residentes em seu território. Os valores do gasto público com saúde *per capita* em reais, em 2003 era de R\$ 91,3, em 2007 R\$ 202,7, e em 2011 R\$ 322,6. (SESAB/MS, 2012). Ainda assim, ressalta-se um acréscimo em termos de óbitos registrados nos municípios do TRVC, considerando-se as doenças e agravos levantados pela SESAB, através da Diretoria de Informações em Saúde (DIS), no período de 2007 a 2012. Entre 2000 e 2010, todos os municípios apresentaram crescimento passando o indicador de longevidade de 7,16 para 10,39 na média de taxa de envelhecimento para o TRVC.

Dos 24 municípios que compõem o TRVC, 50% dos seus municípios são ou eram detentores dos mais baixos indicadores sociais e econômicos do Estado da Bahia. Ordenados em 2010 os dez municípios com o maior Indicador de Performance Social (IPS) no estado, tem-se em 9º posição o município de Vitória da Conquista (5.114) e dos dez municípios que apresentaram os menores Indicadores de Performance Social (IPS) no estado, dos municípios do TRVC aparecem em 3º lugar Caetanos (4.916), em 5º posição o município de Presidente Jânio Quadros (4.922), em 6º Anagé (4.925), Mirante (4.929) em 8º classificação e Guajeru (4.930) no 10º lugar. (SEI/ IPE/IPS, p.10 e 11, 2013).

Quanto ao IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios), calculado pelo PNUD, é utilizado como indicador para avaliar o desenvolvimento e auxiliar nas decisões de políticas públicas, o TRVC estaria evoluindo em termos de desenvolvimento, pois sairia de um patamar de 0,450-0,500 considerado muito baixo para um outro de 0,600-0,700 considerado baixo, entre os anos de 2000 e 2010. Vitória da Conquista continuaria na liderança do desenvolvimento humano, saindo de 0,538 a 0,678 no período do recorte. Nos demais municípios, os índices são inferiores, chamando a atenção o caso de Licínio de Almeida e Mortugaba, que no período de 2000 a 2010 saíram de 0,488 e 0,472 para 0,621 e 0,618 respectivamente, e classificados em 2º e 3º lugares, entre os menores índices dos 24 municípios do TRVC. Em 2010 todos os índices se apresentaram melhores, principalmente no item renda e longevidade, porém ainda inferiores principalmente na área de educação. Na

educação, 21 municípios continuaram apresentando índices muito baixos, exceto Licínio de Almeida, Mortugaba e Vitória da Conquista, saindo da classificação de muito baixo para baixo de 0,500 a 0,599. Na renda, os 24 municípios avançaram e saíram de muito baixo para nível baixo e Vitória da Conquista, continuou na classificação médio, mas apresentou índice de 0,681, acima do índice do Estado que é de 0,663. Quanto a longevidade todos os municípios saíram do patamar de classificação de médio e se classificaram como alto.

A concentração de renda, o alto número de analfabetos e a pobreza indicam que o estado precisa desenvolver ações de combate mais efetivas, comprometidas de fato em combater à desigualdade e a pobreza. A pobreza precisa ser analisada como um grande número de pessoas que sofrem e que são impedidas de seu desenvolvimento enquanto ser humano.

## **8.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE ATUAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE**

As estratégias para o desenvolvimento local, a gestão local, a descentralização das competências e as responsabilidades da sociedade, abriram novas oportunidades para os governos locais, porém também tem gerado novos caminhos e questionamentos e colocado em evidência, algumas vulnerabilidades governamentais e institucionais. A busca por mudanças na metodologia do planejamento dos governos estaduais estão demonstrando externar e atender melhor as prioridades da sociedade, prestando serviços e tencionando uma maior eficácia, inspirando um sentido de responsabilidade a seus representados. A vinculação dos acontecimentos políticos com as mudanças de transformações exigidas pela sociedade nos serviços públicos, também constitui uma importante estratégia, buscando a conscientização da importância do envolvimento de funcionários públicos, através de uma maior sensibilização, para se trabalhar com instrumentos e práticas públicas mais abertas e transparentes.

Se a nível local existe uma falta de compreensão do funcionamento do sistema nacional, e se as políticas estão desconectadas das realidades locais, é provável que persistam as lacunas entre os grandes centros os municípios menores. Se as políticas nacionais destinadas a promover o desenvolvimento econômico são elaboradas, sem se consultar os representantes locais, a aceitação destas políticas serão dificultadas. Se os problemas e as demandas da realidade local não forem atendidas com as políticas nacionais e as práticas institucionalizadas, o resultado será de difícil mudanças e transformação para a a sociedade

em geral. Se os governos locais não tiverem capacidade de atuação conjunta, as políticas continuarão sem sustentabilidade. Daí a importância de gerar maiores parcerias na elaboração de programas de intervenções no âmbito do desenvolvimento econômico local, nas diferentes linhas de atuação dos serviços públicos para a busca do desenvolvimento econômico local em todos os níveis da sociedade.

A atuação nas ações públicas locais dependem dos atores atuantes em prol de uma área específica das políticas públicas, partindo-se da necessidade de democratizar os processos decisórios e produzir resultados efetivos. Ainda permanecem dúvidas sobre as condições efetivas das instâncias locais na Bahia para processarem conflitos gerados pelo sistema político nacional, devido uma cultura política regional bastante conservadora e pela atual lógica de integração à economia global de mercado.

## **8.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nesse contexto, entre as dificuldades enfrentadas pelos Territórios de Identidade, destaca-se que eles ainda não constituem unidade consolidada de planejamento junto às diversas Secretarias do Estado, de participação e de gestão, bem como ainda se mantém atrelados aos municípios com relação a uma série de ações administrativas, como a dependência no repasse de verbas, repasse de benefícios federais individuais, entre outras. Assim, como delimitar para fins práticos um espaço homogêneo e como materializar o “território” como uma unidade escalar de planejamento e de ação para políticas públicas de médio e longo prazo, quando os caminhos apontam para uma multiterritorialidade?

No contexto da delimitação do espaço, tornou-se evidente a necessidade de reformulação das divisões propostas nos Territórios de Identidade do Estado da Bahia, fazendo-se necessária a correção dos limites, através do Projeto de Atualização Cartográfica do Estado, devido conflitos por interesses econômicos e outras situações que exigiram a atualização dos mesmos, evitando-se a perda de tributos, devidos pelos quantitativos da população residente. Portanto, imperativo se torna aprimorar a experiência de participação da sociedade através da atuação dos diferentes atores (sociais, políticos e econômicos) presentes no território, nas ações de regionalização, assegurando maior legitimidade aos governos, estreitamento de laços com os territórios, resolução de dificuldades que, em determinados casos, se arrastam por décadas buscando tornar mais sólida a democracia baiana.

Quanto a contribuição deste trabalho sobre os resultados obtidos, confirma-se o conhecimento sobre o motivo da divisão da Bahia em Territórios de Identidade, e da relevância do processo de territorialização, onde há um conhecimento geral nos municípios pela divisão proposta reconhecendo sua importância devido às desigualdades dos municípios em relação às suas diversidades culturais, sociais e econômicas, buscando-se dinamizar e consolidar as diferentes regiões estaduais. Há um reconhecimento da legitimidade do processo de construção social, considerando-se que essa delimitação considera o espaço geográfico a partir da relação de pertencimento de seus habitantes. Embora tais motivos sejam reconhecidos, ressalta-se ainda às diversidades existentes entre municípios inseridos num mesmo território, com contradições quanto ao atendimento das prioridades em função de necessidade de políticas específicas. Do planejamento desta divisão e efetivação, durante o período analisado, onde ainda observa-se atendimento generalizado por políticas federais e estaduais, onde a participação e recursos municipais muitas vezes não contemplam as demandas específicas locais.

Sob o aspecto de destinação de recursos, tendo o Estado da Bahia adotado um planejamento territorial para melhor distribuir economicamente os recursos financeiros em prol do desenvolvimento, o que se constata, levando-se em conta que a divisão adotada é uma questão ainda recente, que a divisão não vem sendo utilizada como critério descentralizador, por todas as instâncias deliberativas na descentralização, ressaltando-se que ainda os interesses políticos se sobressaem aos interesses e peculiaridades específicas de cada região, não caracterizando ainda um desenvolvimento econômico local em municípios atendidos pelos diversos programas do Governo. Destaca-se que muitas vezes, o território tem problemas com alguns municípios que nele estão inseridos e, estes municípios recebem atenção específica e não o território, onde estes se inserem. A intenção deve ser reforçar os municípios mais carentes pelos mais desenvolvidos, como um todo, mas a grande diversidade não permite, exigindo atendimentos específicos e imediatos por parte dos gestores estaduais. O critério de repartição de acordo com a vontade política do gestor público ainda se sobressai, embora com ações e metas não serem contempladas, mesmo incluídas no planejamento do estado e União, a exemplo do Orçamento Participativo e Plano Plurianual.

Quanto a implementação de políticas públicas como mecanismos de atendimento às demandas dos municípios do TRVC, na busca do desenvolvimento através de políticas

governamentais nas diversas esferas, confirma-se que as políticas públicas se constituíram em mecanismos de formulação (tomada de decisão, implementação, controle, monitoramento e avaliação da execução) das demandas dos municípios do TRVC, com a participação da sociedade na inclusão de novas ações/ demandas nas diversas áreas, através da elaboração de projetos de captação de recursos via gestores municipais. Em se tratando das principais dificuldades encontradas pelos municípios na implementação de políticas públicas destaca-se a falta de emprego e oportunidades de trabalho, escassez de água nos municípios, a falta de segurança e desmatamento dos recursos naturais, falta de saneamento básico e moradia/habitação, poluição da água, do ar e do solo e falta de postos de saúde, hospitais públicos e escolas, por ordem de prioridades, respectivamente.

Por fim, o desenvolvimento pretendido poderá ser alcançado com acordos e consensos entre atores do espaço local, com a promoção de redes na elaboração de política pública local, através de instrumentos de mobilização da cidadania, com a criação de regras e arranjos institucionais, dando oportunidade e responsabilidade política, de interesses particulares em prol do interesse comum. A promoção da gestão participativa implica, para os governos locais e da Bahia, ter a capacidade política de gerar ações públicas, definidas não somente como uma ação governamental, mas como ação coletiva em que atores governamentais e não-governamentais participam de um processo político acerca de um determinado assunto de natureza pública.

Na busca do desenvolvimento, avaliar políticas tornou-se um desafio tanto para os pesquisadores, quanto para os governos, buscando metodologias mais específicas a cada realidade. Não se pode mais conceber a idéia de avaliar somente para constatação das realidades. É necessário medir as desigualdades, levantar dados e transformá-los em informações que permitam o diagnóstico de cada situação local, possibilitando a correção de deficiências, eliminando ou modificando os processos indesejáveis, para se constituir num processo de novas formulações e implementações de Políticas Públicas.



## 9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.) *Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira*. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p. Disponível em:<<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8&uf=00>>. Acesso em:08. mar.2012.

ALCOFORADO, Fernando. *Os condicionantes do Desenvolvimento do Estado da Bahia*. Tese de Doutorado, 2003.

ALMEIDA, Flavio Gomes de. SOUZA, Luiz Antonio Alves. *Ordenamento Territorial: Coletânea de Textos de Diferentes Autores no Contexto Brasileiro*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2009, 228 p.

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

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

ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000.

\_\_\_\_\_. *As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios*. In. Políticas Públicas e Gestão local: Programa interdisciplinar de capacitação de Conselhos municipais. Orlando Alves dos Santos Junior (et al.)(org).Rio de Janeiro, Editora Fase.2003.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2012. Disponível em:<<http://atlasbrasil.org.br/2013/ranking>>Acesso em: 02.set.2013.

BAHIA.Decreto Nº 11.123 de 30 de junho de 2008. *Dispõe sobre a criação e composição do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual - PPA 2008-2011, e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado, Salvador, 01 de jul.2008.

BAHIA.Decreto Nº 12.354 de 25.08.2010. *Institui o Programa Territórios de Identidade e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado, Salvador, 26 de jul. 2010.

BAHIA.Decreto Nº 12.578 de 08.02.2011. *Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA-P 2012-2015, processo de escuta social para subsidiar a elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado, Salvador, 09 de fev.2011.

BAHIA.LEI Nº 628 de 30.12.1953. *Fixa a Divisão Territorial Administrativa do Estado da Bahia, a vigorar de 01 de janeiro de 1954 a 31 de dezembro de 1958*. Diário Oficial do Estado, Salvador, 01 de jan.1954.

BAHIA.Lei Nº 8.885 de 17.11.2003. *Institui o Plano Plurianual da Administração Pública Estadual, para o período de 2004-2007 e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado, Salvador, 18 de nov. 2003.

BAHIA.Lei Nº 10.705 de 14.11.2007. *Institui o Plano Plurianual da Administração Pública Estadual, para o período de 2008-2011, e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado, Salvador, 16 de nov. 2007.

BAHIA.Lei Nº 12.057 de 11.01.2011. *Dispõe sobre a Atualização das Divisas Intermunicipais do Estado da Bahia, e adota providências correlatas*.Diário Oficial do Estado, Salvador, 12 de jan.2011.

BAHIA.Lei Nº 12.504 de 29.12.2011. *Institui o Plano Plurianual - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2012-2015*. Diário Oficial do Estado, Salvador, 01 de jan. 2012.

BAHIA.Lei 12.578 de 08.02.2011. *Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA-P 2012-2015, processo de escuta social para subsidiar a elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, e dá outras providências*.Diário Oficial do Estado, Salvador, 09 de fev.2012.

\_\_\_\_\_.Constituição (1937). *Constituição do Estado da Bahia*. Salvador: Segov e Saeb, 2ª Ed, 2001.

\_\_\_\_\_.Constituição (1989b). *Constituição do Estado da Bahia*. Salvador: Segov e Saeb, 2ª Ed, 2001.

\_\_\_\_\_.Secretaria de Planejamento. *Plano Plurianual 2004-2007: Bahia: desenvolvimento humano e competitividade*. Salvador: EGBA, 2003. 311 p.

\_\_\_\_\_.Secretaria de Planejamento. *Plano Plurianual 2008-2011: Bahia: Construindo a Terra de Todos Nós*. Salvador, 2007b. 30 p.Disponível em: [http://www.seplan.ba.gov.br/i\\_plano\\_plurianual\\_2008\\_2011.htm](http://www.seplan.ba.gov.br/i_plano_plurianual_2008_2011.htm)>Acesso em: 12.mar.2012.

\_\_\_\_\_.Secretaria de Planejamento. *Plano Plurianual 2012-2015: Bahia: Construindo a Terra de Todos Nós*. Salvador, 2011.

\_\_\_\_\_.Secretaria de Planejamento. *Manual de Orçamento Público* (MOP). Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos-orcamentarios/ppa>. Acesso em: 02.jan.2013.

\_\_\_\_\_.Secretaria de Planejamento. *Resgatando o Planejamento Estratégico no Estado da Bahia*; 2008-2028 – um futuro para todos nós. Resumo Executivo. Salvador: Seplan, 2008.

\_\_\_\_\_.Secretaria de Planejamento. *Pensar a Bahia: Construindo Nosso Futuro. 200 Anos de Independência - Bahia 2023*. Cadernos 1 e 2. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br>. Acesso em:06.out.2011.

\_\_\_\_\_.Secretaria de Planejamento. *Projeto de Atualização Cartográfica do Estado*, SEI, 2012. Disponível em : <http://lagf.org/2012/proceeding/Antonio%20Cunha.pdf>. Acesso em: 04.dez.2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim Regional*. Disponível em:<<http://www.bcb.gov.br/default.asp?id=bolreg&ano=2009>> Acesso em: 14.nov. 2010 .

BANCO DO NORDESTE. *Indicadores Socioeconômicos do Nordeste - Análise Comparativa Regional 2011*. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/conte,nt/aplicacao/.../analise\\_comparativa\\_2011.pdf](http://www.bnb.gov.br/conte,nt/aplicacao/.../analise_comparativa_2011.pdf)>Acesso em: 02.jan.2013.

BANDEIRA, Pedro. *Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional*. Texto elaborado para o projeto “Novas Formas de Atuação no Desenvolvimento Regional”, financiado pelo IPEA/BNDES/ANPEC. Brasília, 89 p.1999.

BARRO, Alexandre Rands de.Desigualdades regionais no Brasil. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/.../505860-asdesigualdadesregion>. Acesso em:03.fev.2013.

BEZZI, Meri Thomé. *Região: uma revisão historiográfica*. Rio Claro: Unesp, 1996.

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

BORDO e outros. *As Diferentes Abordagens do Conceito De Território*. Trabalho de conclusão da disciplina de Mestrado: “O tempo, o espaço e o território: uma questão de método”. FCT/UNESP, 2004.

BRASIL. MDA. SDT.; IICA. *Desenvolvimento Sustentável e Territorialidade: identidades e tipologias*. Relatório Segunda Fase. Documento de Trabalho. Brasília, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. 13ª edição atual. São Paulo. Saraiva, 1996.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Plano Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: IICA-MIN, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Portaria sobre a política de avaliação e monitoramento do MDS*. Brasília, DF: MDS, 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Caderno Elaboração de Diagnóstico para Gestão Municipal*. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/dadosSv/Boletim-diag-mun.pdf>. Acesso em: 05.jan.2013.

\_\_\_\_\_. *Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/Renda - Evolução da Pobreza (PNAD) 2011*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao>> Acesso em: 05.jan.2013.

\_\_\_\_\_. *Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/ Educação Painel situacional da população 20% mais pobre segundo faixa etária/MDS*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao>> Acesso em 05.jan.2013.

\_\_\_\_\_. *Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/Mercado de Trabalho - Painel Situacional da População 20% mais Pobre/MDS, 2013*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao>> Acesso em: 05.jan.2013.

\_\_\_\_\_. *Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/ Painel Finanças Valor adicionado Bruto na Agricultura, Indústria e Serviços do Produto Interno Bruto Municipal (PIB-M)/MDS, 2013*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao>> Acesso em: 05.jan.2013.

\_\_\_\_\_. *Portal da Secretaria de Avaliação e Informações/SAGI*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao>> Acesso em 05.jan.2013.

\_\_\_\_\_. *Portal da Secretaria de Avaliação e Informações/SAGI. Boletim Plano Brasil sem Miséria*. Disponível em: [www.brasilsemiseria.gov.br](http://www.brasilsemiseria.gov.br). Acesso em 05.jan.2013.

\_\_\_\_\_. *Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/ Finanças/produto Interno Bruto dos Municípios, 2013*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao>> Acesso em: 05.jan.2013.

\_\_\_\_\_. *Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/ Painéis Situacionais de Educação - Situacional da População Geral, 2013*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao>> Acesso em: 05.jan.2013.

\_\_\_\_\_. *Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais/SAGI/Mercado de Trabalho - Painel Situacional da População Geral/MDS*. Disponível em <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao>> Acesso em: 05.jan.2013.

BRASIL.MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Plano Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: IICA-MIN, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Subsídios para a definição da política de Ordenamento Territorial - PNOT* (versão preliminar). Projeto “Elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial- PNOT”. Brasília: MIN, 2006.

BRASIL.MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório anual de avaliação do plano plurianual 2004-2007: exercício 2007; ano base 2006*: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: MP/SPI, 2007. v. 17. 57 p. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno 17).

BRASIL.MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Relatório de avaliação Plano Plurianual 2008-2011: avaliação da dimensão estratégica - exercício 2009 – ano base 2008*. Brasília: MP/SPI, 167 p. 2009.

BRASIL.LEI nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2000/2003. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_.LEI nº 10.257. de 10 de julho de 2001.Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 05.jul.2012.

\_\_\_\_\_.LEI nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_.LEI COMPLEMENTAR nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_.DECRETO nº 5.233, de 6 de outubro de 2004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004/2007 e de seus programas e dá outras providências. Brasília, DF.

BRASIL.MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Plano Nacional de desenvolvimento Regional*. Brasília: IICA-MIN, 2007.

BRASIL.MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Subsídios para a definição da política de Ordenamento Territorial - PNOT* (versão preliminar). Projeto “Elaboração de

subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial-PNOT”. Brasília: MIN, 2006.

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

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

BRASIL.MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Territórios da cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro*. Brasília: MDA, 2007.

BRASIL.MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Coordenação de Ações Territoriais. *Proposta técnica de revisão da estratégia metodológica do processo de desenvolvimento territorial*. Brasília: MDA, 2006a.

BRASIL.MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Boas práticas territoriais*. Brasília: SDT, 2006b.

BRASIL.MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento*. Brasília: SDT/MDA, 2005a. (Documentos de Apoio 2).

BRASIL.MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Referências para a gestão social de territórios rurais*. Brasília: SDT/MDA, 2005b. (Documentos Institucionais 3).

BRASIL.MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília: SDT/MDA, 2005c. (Documentos Institucionais 2).

BRASIL.MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília: SDT/MDA, 2005d. (Documentos Institucionais 1).

BRASIL.MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. *Referências conceituais e metodológicas para gestão ambiental em áreas rurais*. Brasília: MMA, (Cadernos Gestar nº 1) 2006.

BRASIL.MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no Plano Plurianual 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo*. Brasília: MPOG (Documento de Referência), 2006.

BRASIL.MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Manual de Elaboração: plano plurianual 2008/2011*. Brasília: MP, 2007.

BRASIL.MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Plano de gestão do PPA 2004/2007*. Texto para discussão. Brasília, 2004.

BRASIL.PLANO BRASIL DE TODOS. *Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília, 2003. v. 1.

BRASIL.MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Manual de Elaboração: plano plurianual 2012-2015*. Brasília: MP, 2011.

BRASIL.MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Manual de Elaboração: plano plurianual 2012-2015*. Brasília: MP, 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/>> Acesso em: 02.jul.2013.

BRASIL.PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. *GTI – Programas de desenvolvimento regional*. Brasília: PR, 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRUNET. *Le déchiffrement du monde: théorie et pratique de la géographie*. Paris: Belin, 2001 [1990].

CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessoa. Uma reflexão sobre ciência e conceitos: o território na geografia. In: RIBAS, A.D.; SPOSITO E. S.; SAQUET, M. A. *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

CANO, Wilson. Perspectivas para a questão regional no Brasil. Ensaio FEE. *Estado, Políticas Públicas e Federalismo*. Porto Alegre, 1994.

CASTRO, Iná Elias de. *Imaginário Político e Território: natureza, regionalismo e representação*. In: CASTRO, Iná Elias et. al. *Explorações Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de. GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga. AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. (Org.). *Políticas públicas/Dicionário de Políticas Públicas*. Barbacena: EdUEMG, 484 p. 2012.

COUTO Fo., V. O capital social nos programas de desenvolvimento territorial. In: Couto Fo., V. *Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro*. Brasília: Nead, 2007.

CORREA, Roberto Lobato. *Região e Organização espacial*. 7 ed. Editora Àtica. São Paulo, 2000.

DALLABRIDA, V. R. *Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de Governança*. Artigo apresentado e publicado nos Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos (CODE 2011)Evento promovido pelo IPEA. Brasília, 2011.

DATASUS. *Indicadores e Dados Básicos – Brasil – 2008*. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2008/matriz.htm> Acesso em: 14.nov.2010.

DEMO, Pedro. Pesquisa: *Princípio científico e Educativo*, São Paulo: Cortez. 120 p. (Biblioteca da educação. Série 1. Escola; v. 14.2000.

DIAS, Reinaldo. *Ciência Política*. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, Reinaldo. *Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e Processos*. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

DI LAURO, Aluztane. EVANGELISTA, Antonia dos Reis Salustiano. LAGE, Creuza Santos. PASSOS, Ana Lúcia Santos. SCHEER, Márcia Aparecida Procopio da Silva. *Territórios de Identidade no Brasil: Uma Análise Teórica e Metodológica no Estado da Bahia*. 2009.

DUARTE, J. C. S. Território de identidade e multiterritorialidade, paradigmas para a formulação de uma nova regionalização na Bahia. In V *Encontro Multidisciplinar de Cultura, 2009. Trabalhos apresentados*. Salvador, 27 a 29 de maio de 2009.

DUTRA NETO, Claudionor. *Desenvolvimento regional e agronegócio*. 1. ed. Vitória da Conquista : Ed. do Autor, 2009.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de Políticas Públicas. Tradução de Francisco G. Heidemann. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, Jose Francisco(Org). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, p.99-128.2010.

ECHEVERRI, Rafael. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA, 2009.

ESTENSORO, Luis. *Estado e Políticas Públicas no Brasil: Questões Pendentes*. Disponível em: <http://www.slideshare.net/estensoro/estado-e-politicas-pblicas-no-brasil-luis-estensoro>. Acesso em: 08 maio 2012.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In *Avaliação de políticas Públicas: uma questão em debate*. Elizabeth Melo Rico (Org.). São Paulo. Editora Cortez, ano de 1998, pág. 121.

FERNANDES, Ninon Fonseca. *Políticas Públicas e Recursos Orçamentários: Uma Análise dos Planos Plurianuais do Governo da Bahia 2004-2011*. Dissertação de Mestrado Acadêmico. Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

FERREIRA, Maria Inês Caetano. FAGUNDES, Helena Carla Cazas. *Planejamento Plurianual Participativo na Bahia: Instrumentos Institucionais*. V Consad. Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Brasília/DF – 4, 5 e 6 de junho de 2012.

FLORES, Antonio Joreci. *A contribuição da sociedade civil na implementação de políticas públicas: estudo de caso da política de eletrificação rural na região do médio alto Uruguaí/RS/Brasil*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado, Área de concentração em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul UNISC – obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional, 2009.

FONSECA, Paulo S. M. da. América do Sul: eixos sinérgicos. In: *seminário sobre a América do sul: a organização Do Espaço Sul-Americano: Seu Significado Político e Econômico*, 2., 2000, Brasília. Anais... Brasília: IEPES/IRB/IPEA/BID, 2000.

FÓRUM DE DISCUSSÃO DE POLÍTICA PÚBLICA E ATORES SOCIAIS. Disponível em <<http://www.iicaforumdrs.org.br/forum/>>. Acesso em: 13.jul.2012.

FRANZESE, Cibele. *Mudanças recentes no Estado brasileiro a reforma do modelo nacional desenvolvimentista – entre a garantia de direitos e a abertura do mercado*. p.15-30. In. Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. Maria do Carmo Albuquerque (Org.) São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8&uf=00>>. Acesso em: 08.mar.2012.

GIACOMONI, James. *Planejamento e orçamento governamental: coletânea / Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat*. 2 v. (Obra compl.) 1. Planejamento econômico. 2. Orçamento público. – Brasília: ENAP, 2006.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GUANAIS, Frederico. *Programa Bolsa Família: financiando famílias para o desenvolvimento*. Casoteca de Gestão Pública, Brasília: ENAP, 16 f. 2010.

HAESBAERT, Rogério. *Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão*. In: CASTRO, Iná Elias de et al. *Geografia: Conceitos e Temas*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da Desterritorialização: do fim dos territórios a multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 400p. 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS - IBGE. *Contagem populacional 2007*. disponível (home Page) da Confederação Nacional dos Municípios – CNM, 01 abr.2010.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2007 – PNAD*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/default.shtm>> Acesso em: 02.nov.2012.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2008 – PNAD*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/default.shtm>> Acesso em: 02.nov.2012.

\_\_\_\_\_. *Síntese de Indicadores Sociais 2009*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2009/default.shtm>> Acesso em: 02.nov.2012.

\_\_\_\_\_. *Contas Regionais do Brasil 2003-2007*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003\\_2007/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003_2007/default.shtm)> Acesso em: 02.nov.2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, 3 v. 2009. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?65370046>> e <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)> IPEADATA ANIPES [www.anipes.org.br](http://www.anipes.org.br) . Acesso em: 10.jun.2012.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*. Organizador dos Textos Sergio Pereira Leite. Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil volume 19. Brasília, agosto de 2013.

JANNUZZI, P.M. *Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, medidas e aplicações*. Campinas: Alínea/PUC-Campinas(3ª. ed.), 2004.

LASSWELL, Harold D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LINDBLOM, C. *O processo da decisão política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

LOPES, Roberto Paulo Machado. *Universidade pública e desenvolvimento local: uma abordagem a partir dos gastos da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia*. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2003.

LUCCI, Elian Alabi. *Geografia Homem & Espaço*. Editora Saraiva, 2000.

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

MEDEIROS, R, H de. *A Revisão do Plano Diretor Urbano de Vitória da Conquista - Bahia*. Vitória da Conquista, 1985.

MELO, Patrícia Coimbra Souza. *Monitoramento e Avaliação na Administração Pública Federal* :Manuscrito.Os desafios do PPA 2012/2015 / 104 f. 2012.

MILANI, Carlos. *Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, , p. 180-214nº 16, jul/dez 2006.

OLIVEIRA, Edvaldo. *Fragmentação e Territorialização no Sudeste da Bahia: Das Regiões Econômicas aos Territórios de Identidade*. Desenvolvimento territorial, agricultura e sustentabilidade no Nordeste/Diana Mendonça de Carvalho, Fernanda Viana de Alcantara, José Eloízio da Costa (organizadores). São Cristóvão: Editora UFS, Sergipe, 2010.

PERICO, R. E. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.

POMPONET, André Silva. *O Desafio do Controle Social: A Experiência do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual 2008-2011 na Bahia*. VI ENAPEGS. São Paulo, 2012.

POMPONET, André Silva. *Envolvimento social na formulação de políticas públicas: o PPA 2008-2011 na Bahia*. Bahia Análise & Dados. Salvador, v. 18, n. 1, p. 137-145, abr/jun. 2008.

PORTO, Edgar. Desenvolvimento regional na Bahia. In: AVENA, Armando (Org.). *Bahia Século XXI*. Salvador: Seplantec, 2002.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG*. Brasília: junho, 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDH-M*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso em: 19.jul. 2012.

PUJADAS, Romá. FONT, Jaume. *Ordenación y Planificación Territorial*. Madrid, Editorial Síntesis, 1998.

RIBEIRO, Samara Campos. *Caracterização da pobreza no Território de Identidade de Vitória da Conquista em 2010: um estudo a partir da abordagem das necessidades básicas e*

da abordagem das capacitações. Dissertação de Monografia. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2010.

RITTER, Carlos. REVISTA GEOGRAFAR .Curitiba, v.6, n.1, p.95-109, jun./2011.

RUA, M. Graças & AGUIAR, Alessandra T.A *Política Industrial no Brasil 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-Making” in Planejamento e Políticas Públicas*, nº 12, jul-dez 1995.

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

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

SANTOS, Janio. MEIRA, Edlene de Fátima Pereira. PEREIRA, João Paulo Amorim. *Urbanização e transformações nas cidades do Território de Identidade de Vitória da Conquista*. Anais XXV Encontro de Geógrafos, POA, 2010.

SANTOS FILHO, Manuel R. *Desenvolvimento Humano dos municípios baianos: uma avaliação a partir de indicadores sociais e das demonstrações contábeis*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

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

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

\_\_\_\_\_. *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia*. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. *A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2002a.

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

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, O. A. Democracia e Cidadania. In. *Políticas Públicas e Gestão Local: Programa Interdisciplinar de capacitação de Conselhos Municipais*. Orlando Alves dos santos Junior (et al.) (org).Rio de Janeiro, Editora Fase.2003.

SANTOS, Vitória Carme Correia. *Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Estado Da Bahia: Uma Análise Do Plano Plurianual 2004-2007*. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas. Vitória da Conquista n. 4 p. 177-193, 2006.

SAQUET, Marcos Aurélio. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. *Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens*. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

SEBRAE – MG. *Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. Disponível em: <http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>. Acesso em 02.out.2013.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA. *Folheto dialogos Vitória da Conquista*. Disponível em: [http://www.seplan.ba.gov.br/wp-Content/uploads/2013/01/20101105\\_162050\\_20100427\\_092555\\_folheto-dialogos\\_conquista\\_web.pdf](http://www.seplan.ba.gov.br/wp-Content/uploads/2013/01/20101105_162050_20100427_092555_folheto-dialogos_conquista_web.pdf). Acesso em: 05.abr.2012.

\_\_\_\_\_. *Plano Plurianual 2004-2007: Bahia: desenvolvimento humano e competitividade*. Salvador, 2003.

\_\_\_\_\_. *Plano Plurianual 2008-2011: Bahia: desenvolvimento humano e competitividade*. Salvador, 2007.

\_\_\_\_\_. *Plano Plurianual 2012-2015: Bahia: desenvolvimento humano e competitividade*. Salvador, 2011.

\_\_\_\_\_. *Manual de orçamento público. MOP Anexo IX: Matriz programática do PPA 2008-2011 versão 2011*. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos-orcamentarios/ppa> Acesso em: 03.mar.2013.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Mota; revisão técnica Ricardo Doninelle Mendes. – São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Bárbara - Christine Nentwig & SILVA, Sylvio Bandeira de Mello. *Estudos Sobre Globalização, Território e Bahia*. Salvador, EDUFBA, Mestrado em Geografia, Departamento de Geografia, 2003.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa*, Caderno CRH 39: 11-24. 2003.

SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: *Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães (Salvador), Gestão Pública: Desafios e Perspectivas*, pp. 38-62, 2001.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n.16, p.20-45, jul/dez.2006. Disponível em:<[www.scielo.br](http://www.scielo.br)>. Acesso em 10 jul.2011.

SOUZA, Éder Júnior Cruz de. *Políticas Territoriais do Estado da Bahia: regionalização e planejamento*. Dissertação de Mestrado Acadêmico – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

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

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

\_\_\_\_\_. *Análise territorial da Bahia Rural*. Salvador, SEI, 2004. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br> Acesso em: 30 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. *Anuário estatístico da Bahia*. Salvador, v. 25, p.627-652, 2012.

\_\_\_\_\_. Índice Rural Territorial. In: *Ministério do Desenvolvimento Agrário. Desenvolvimento territorial na Bahia*. Salvador: SEI, 2005. 1 cd-Rom.

\_\_\_\_\_. *Análise territorial da Bahia Rural*. Salvador, SEI, 2004. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br> Acesso em: 30.abr.2010.

\_\_\_\_\_. *Anuário estatístico da Bahia* . Salvador, v. 25, p.627-652, 2012.

\_\_\_\_\_. *Estatísticas dos Municípios Baianos Vitória da Conquista*. v.4 n.1. Território de Identidade n.20. Salvador, 2012. Disponível em: [http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=76&Itemid=110](http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=110) >Acesso em:10.jan.2013.

\_\_\_\_\_. *Estatísticas dos Municípios Baianos Vitória da Conquista*.v.4 n.1. Território de Identidade n.20. Salvador, 2012. Disponível em: [http://sim.sei.ba.gov.br/sim/images/ajuda\\_sim\\_completo.pdf](http://sim.sei.ba.gov.br/sim/images/ajuda_sim_completo.pdf)> Acesso em:10.jan.2013.

\_\_\_\_\_. *Índice de Performance Econômica e Social da Bahia*. v.1.Salvador, maio de 2013.

\_\_\_\_\_. *Boletim Resultados da PNAD 2011.Educação*.Salvador, junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Boletim Resultados da PNAD 201.Educação*.Salvador, junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Boletim Produto Interno Bruto dos Municípios 2007,2008,2009 e 2010*. Salvador, 2010.

\_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico da Bahia 2011*. Salvador, v.25,652 p.2012.

\_\_\_\_\_. *Demografia e Aspectos Gerais da População*. Salvador, 2011.

\_\_\_\_\_. *Sistema de Informações Municipais- PIB Municipal/Renda Per Capita a preços correntes*. Salvador, 2010.

\_\_\_\_\_. *Classificação dos municípios baianos: indicadores selecionados*. Salvados: SEI; CAR, 1996. v. 1.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O papel das Políticas Públicas no desenvolvimento Local e na transformação da realidade*. Revista políticas públicas, AATR-Bahia, 2002.

VASCONCELOS, Wilson Jose ET all. *Território de identidade: um novo caminho para o desenvolvimento rural sustentável na Bahia*. Feira de Santana:Gráfica moderna, 2006.



## 10 ANEXOS

### Anexo A

QUESTIONÁRIO APLICADO COM FINALIDADE MERAMENTE ACADÊMICA, OBJETIVANDO AVALIAR A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES E GESTORES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS EM PROL DO DESENVOLVIMENTO NOS MUNICÍPIOS DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE DE VITÓRIA DA CONQUISTA – BA (Aplicado em julho de 2013)

#### QUESTIONÁRIO:

**1) O Senhor (a) sabe por que o Governo do Estado realizou a divisão do Estado da Bahia em Territórios de Identidade?**

( ) Sim ( ) Não

**2) Sobre os motivos que levaram a divisão do Estado da Bahia em Territórios de Identidade?**

c) Dificuldades encontradas pelas estruturas do Governo nas áreas de atuação devido à extensão da área geográfica.	
d) Desigualdades dos municípios em relação às diversidades culturais, sociais e econômicas.	
e) Identificar oportunidades de investimento, de acordo com a especificidade dos arranjos sociais e locais de cada região.	
f) Dificuldades na implantação, execução e monitoramento das políticas de governo devido às desigualdades geográficas entre as regiões.	
g) Buscar atender os públicos prioritários de cada região.	
h) Outro	

Quais? \_\_\_\_\_

**3) De acordo com a divisão do Estado da Bahia, os Territórios de Identidade são considerados no processo de planejamento do Estado para a implementação de políticas públicas?**

( ) Sim ( ) Não

**4) A divisão em Territórios de Identidade é efetivamente utilizada como critério para repartição e descentralização de recursos orçamentários?**

( ) Sim ( ) Não

**5) Como se define o critério da repartição dos recursos orçamentários, destinados aos programas e políticas públicas definidas no planejamento dos municípios?**

a) Prioriza as ações demandadas pela comunidade durante as discussões do Orçamento Participativo	
b) Através da participação das articulações territoriais nas discussões do Plano Plurianual Anual (PPA)	
c) Considera os índices dos municípios (IDH, PIB, saúde e escolaridade entre outros).	
d) De acordo com os recursos financeiros disponibilizados	
e) De acordo com os principais problemas municipais destacados e/ou apresentados pelos colegiados territoriais	
f) De acordo com a necessidade de públicos prioritários (empresários, ONG's, agricultores, sociedade civil, etc)	
g) De acordo com a vontade política do gestor público	
Outros	

Quais? \_\_\_\_\_

**6) Quais as principais áreas atendidas com projetos e programas nas diversas Secretarias ou Prefeituras para atender aos municípios do Território de Identidade de VCA?**

a) Educação	
b) Meio ambiente e desenvolvimento sustentável	
c) Inclusão dos Portadores de Necessidades Especiais (PNEs)	
d) Direitos e proteção aos grupos minoritários (negros, mulheres, jovens, público GLTBS, comunidades indígenas e quilombolas).	
e) Cidadania e Direitos Humanos	
f) Turismo	
g) Saúde Pública	
h) Esporte e Lazer	
i) Segurança Pública	
j) Outros	

Quais? \_\_\_\_\_

**7) Como se o aporte financeiro dos diferentes parceiros, atores sociais e agentes políticos, para o processo de formulação, implementação, execução e avaliação das políticas públicas promovidas no Território de Identidade?**

a)Descentralização federal via programas e contratos de repasses	
b)Descentralização estadual via convênios e contratos de cooperação técnica	
c)Patrocínios de instituições do III Setor	
d)Patrocínios de instituições privadas	
e)Recursos de emendas parlamentares de políticos do Estado da Bahia	
f)Doações	
g)Captação de recursos através de projetos aprovados	
h)Outros	

Quais? \_\_\_\_\_

**8) Como as políticas públicas se constituíram em mecanismos de formulação ( tomada de decisão, implementação, controle, monitoramento e avaliação da execução) das demandas dos municípios que fazem parte do Território de Identidade?**

a) Através da elaboração de projetos e da captação de recursos pela equipe técnica do órgão público para aplicação nas diversas áreas	
b) Através de Projetos, Programas e Políticas do Governo Federal e Estadual	
c) Através da participação pública em todas as etapas do processo e ciclo das políticas públicas (formulação, tomada de decisão, implementação, execução, monitoramento e avaliação)	
d) Através da solicitação da sociedade/comunidade para inclusão de novos temas, ações estratégicas e/ou novas demandas nas diversas áreas.	
e) Através da cobrança da sociedade ao poder público para implementação das ações estratégicas propostas e para publicação dos indicadores de resultados	
f) Outros	

Quais? \_\_\_\_\_

**9) Quais os indicadores ou resultados que comprovam benefícios do aporte de recursos “financeiros, humanos, materiais, tecnológicos, entre outros” na promoção do desenvolvimento dos municípios para enfrentar e superar as desigualdades socioespaciais?**

a) IDH, IDS, IDHAD	
b) IDEB	
c) PIB per capita	
d) Mortalidade Infantil	
e) Melhoria da qualidade de vida das populações urbana e rural	

f) Melhoria e ampliação do sistema de saúde	
g) Melhoria e ampliação do sistema educacional	
h) Incentivo ao controle social e ao fortalecimento cultural	
i) Ampliação da infraestrutura física	
j) Preservação e conservação dos recursos naturais	
l) Garantia da segurança pública	
m) Outros	

Quais? \_\_\_\_\_

**10) Quais os principais problemas enfrentados pelo município e que necessita a implementação de ações através de políticas públicas, para promover o desenvolvimento local e regional nos Territórios de Identidade?**

a) Falta de emprego e oportunidades de trabalho	
b) Falta de escolas públicas	
c) Desmatamento dos Recursos Naturais	
d) Falta de saneamento básico	
e) Escassez de água	
f) Poluição da água, do ar e do solo	
g) Falta de postos de saúde e hospitais públicos	
h) Falta de segurança	
i) Falta de moradia/habitação	
j) Outros	

Quais? \_\_\_\_\_