

# DESAFIOS À CATEGORIA “TERRITÓRIO DE IDENTIDADE”: UMA ANÁLISE DA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO INSTITUÍDA PELA LEI BAIANA Nº 13.214/2014

*CHALLENGES TO THE “TERRITORY OF IDENTITY” CATEGORY: AN  
ANALYSIS OF DEVELOPMENT PROPOSAL ESTABLISHED BY THE LAW  
Nº 13.214/2014 OF THE STATE OF BAHIA*

**Sadraque Oliveira Rios<sup>1</sup>**

Doutor em Administração Pública e Governança (UFBA, Salvador/BA, Brasil)

**ÁREA(S):** direito público.

**RESUMO:** Este trabalho, que emprega as técnicas metodológicas da revisão bibliográfica e da análise documental, busca apresentar alguns desafios teóricos e práticos da categoria território de identidade, que compõe a unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, a rigor da Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014. Como ponto de partida, apresenta-se uma contextualização dos antecedentes

próximos e do arcabouço normativo do território de identidade na Bahia; em seguida, são apresentadas controvérsias do tema frente aos conceitos de território, desenvolvimento local e territorial, escalas e territorialização de políticas públicas. Finalmente, são tecidas algumas considerações finais, em que se reforça a potencialidade da categoria território de identidade no contexto de desenvolvimento local-territorial; contudo, nos moldes estabelecidos pela Lei nº 13.214/2014,

---

<sup>1</sup> Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Doutor em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia. Membro do Comitê Executivo Estadual baiano do Fórum Nacional de Saúde do CNJ. Membro do Comitê Deliberativo da Câmara de Conciliação de Saúde – BA. Membro da Comissão Gestora de Atenção Integral à Saúde do Poder Judiciário do Estado da Bahia (Resolução nº 207/2015 do CNJ). Membro do Comitê Gestor Local de Gestão de Pessoas do Tribunal de Justiça da Bahia (Resolução nº 240/2016 do CNJ). Juiz cooperador do NAT-JUS do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Coordenador-Geral da Escola de Magistrados da Bahia. Editor da *Revista Erga Omnes*, da Escola de Magistrados da Bahia. Formador e Tutor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam). E-mail: sadraque.rios@gmail.com. Currículo: <<http://lattes.cnpq.br/8206035902751925>>.

são identificadas formulações abstratas, falsas premissas teóricas e ausência de proposta contundente sobre questões estruturais.

**ABSTRACT:** *This work, which employs methodological techniques of literature review and documentary analysis, aims to present some theoretical and practical challenges of the Territory of Identity category, which composes the public policy planning unit of the State of Bahia, according to the law n. 13.214 of 29 December 2014. As a starting point, it introduces a contextualization of the next background and the normative framework of the Territory of Identity in Bahia; then, it presents a controversy about the concepts of territory, local and territorial development, scales and territorial public policies. Finally, some considerations are expounded, which reinforces the potentiality of the Territory of Identity category in the context of local and territorial development, however, the Law n. 13.214/2014 brings abstract formulations, some false theoretical premises and a weak proposal about structural issues.*

**PALAVRAS-CHAVE:** territórios de identidade; territórios; desenvolvimento local; escalas; territorialização de políticas públicas.

**KEYWORDS:** *territories of identity; territories; local development; scales; territorialization of public policy.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Antecedentes próximos e marco normativo do território de identidade na Bahia; 2 Territórios de identidade: a conotação dos recortes; 3 Territórios de identidade: a conotação do desenvolvimento; 4 Territórios de identidade: a conotação das escalas na territorialização de políticas públicas; Considerações finais; Referências.

**SUMMARY:** *Introduction; 1 Nearby background and normative framework of the territory of identity in Bahia; 2 Territories of identity: the connotation of pieces; 3 Territories of identity: the connotation of development; 4 Territories of identity: the connotation of scales in the territorialization of public policies; Final considerations; References.*

## INTRODUÇÃO

A atuação do Poder Público como “gestor de territórios” (Blatt e Gondim, 2013, p. 05), distribuindo os órgãos e as ações estatais conforme divisão do espaço geográfico governado em unidades parcelares, é um padrão de longas datas. Seguramente, os critérios dessa partição foram variados na história do Brasil, destacando-se as zonas fisiográficas (critério físico do quadro natural) adotadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 1945 e as regiões funcionais urbanas (hierarquia dos centros na

rede urbana) acolhidas em 1972 pelo mesmo Instituto, a partir da Teoria das Localidades Centrais do geógrafo alemão Walter Christaller (Fundação IBGE, 1987; Bessa, 2012).

A Bahia, com a Lei Estadual nº 2.321/1966, adotou o conceito de regiões administrativas, dividindo, inicialmente, o Estado em 21 unidades, a partir do critério de regiões econômicas e regiões de influência urbana (Blatt e Gondim, 2013), privilegiando a segmentação conforme o desenho das diferentes realidades econômicas estabelecidas pela dinâmica dos investimentos públicos, além da iniciativa privada, no território estadual.

Em 2010, através do Decreto Estadual nº 12.354, de 25 de agosto de 2010, seguido pela Lei Estadual nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014, que lhe revogou parcial e tacitamente, o Estado da Bahia adotou uma nova forma de divisão administrativa do Estado, nomeada de território de identidade. Segundo Duarte (2009), essa nova formulação altera o foco da dimensão econômica em um eixo norte-sul (Norte, Nordeste, Centro-oeste, Sudeste e Sul) para uma compreensão leste-oeste (exemplo: do Planalto da Conquista à Serra Geral e Chapada Diamantina Meridional), baseada em laços cotidianos e no fluxo de pessoas em busca de serviços e relações comerciais.

Este trabalho emprega as técnicas metodológicas de revisão bibliográfica e de análise documental da Lei Estadual nº 13.214/2014, buscando responder à seguinte questão de pesquisa: quais são os desafios da política de desenvolvimento territorial baiana instituída pela Lei nº 13.214/2014 que focam a categoria território de identidade como unidade de planejamento de políticas públicas?

Para isso, são apresentadas algumas problemáticas conceituais e práticas inerentes à noção de desenvolvimento centrada em territórios de identidade, porquanto esse tipo de estratégia de desenvolvimento implica assimilar as dimensões simbólica, social e econômica do território. Ademais, importa reconhecer a emergência de uma “nova esfera de governança territorial”, promover a “articulação de atores e processos de representação/participação política” (Delgado, Bonnal e Leite, 2007, p. 3) e conceber a dialética entre políticas públicas, desenvolvimento territorial e articulação institucional.

Assim, feita esta introdução como primeiro tópico, no segundo tópico serão expostos os antecedentes próximos e o arcabouço normativo dos territórios de identidade na Bahia. Em seguida, a categoria território de identidade é

examinada à luz das discussões sobre território, horizontalidades, verticalidades e multiterritorialidades (terceiro tópico), desenvolvimento local e territorial (quarto tópico) e escalas e territorialização de políticas públicas (quinto tópico). Finalmente, são tecidas considerações finais para este trabalho.

## **1 ANTECEDENTES PRÓXIMOS E MARCO NORMATIVO DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE NA BAHIA**

A implantação de territórios de identidade não é estratégia original da política de desenvolvimento do Estado da Bahia. Ao contrário, orienta-se em experiência anterior de âmbito nacional formatada pelo decreto não numerado, de 25 de fevereiro de 2008 (publicado no Diário Oficial da União de 26.02.2008). Referido decreto instituiu o Programa Territórios de Cidadania, com o propósito de implementar ações voltadas “à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País” (Brasil, 2008).

O Programa Territórios de Cidadania é o aprimoramento da experiência do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), executado, desde 2003, pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o qual, na Bahia, culminou no desenho de seis territórios, posteriormente redimensionados para vinte e seis (Barreto, 2014), sendo 9 territórios de cidadania, 4 territórios rurais (aqueles que não se enquadraram nos requisitos para inserção no Programa Territórios de Cidadania) e 13 novos territórios ou pré-territórios (pendentes de enquadramento) (MDA, [201-]).

Os territórios de cidadania são concebidos a partir de duas óticas complementares: uma formal e outra material (ou substantiva). Sob o aspecto formal, os territórios de cidadania são agrupamentos municipais que apresentam densidade populacional média abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado e, ao mesmo tempo, população média municipal de até cinquenta mil habitantes, de acordo com os dados censitários mais recentes (Brasil, 2008).

Por sua vez, o aspecto substantivo de significação dos territórios de cidadania estabelece que os municípios serão agrupados segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, sendo que sua respectiva população deve reconhecê-lo como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial (Brasil, 2008).

Nada obstante o programa federal esteja voltado ao espaço rural, o mesmo arcabouço principiológico e similares objetivos de ação foram reproduzidos na Bahia, por meio do Decreto Estadual nº 12.354, de 25 de agosto de 2010, seguido pela Lei Estadual nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014, que lhe revogou parcial e tacitamente. Desse modo, para fins do programa de desenvolvimento estadual, o território de identidade consiste em unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, formado por agrupamentos identitários municipais, geralmente contíguos, conforme critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial, a partir do Plano Plurianual do Estado da Bahia (Bahia, 2014).

Observa-se, portanto, fidelidade e quase total exatidão entre os conceitos dos programas federal e baiano referente ao sentido material de território apreendido por ambos, dado que o aspecto formal não é repetido pelo Estado da Bahia, considerando não se restringir ao meio rural. Todavia, o instrumento para modificação desses grupos de municípios nos territórios de cidadania é a alteração normativa do decreto presidencial ou por ato de seu Comitê Gestor Nacional (ambos a qualquer tempo), enquanto que, no caso baiano, os territórios de identidade têm alterações de composição possíveis a cada quatro anos na elaboração do Plano Plurianual (PPA).

Ainda mais, os territórios de identidade inserem-se na Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia (seja no espaço urbano ou rural), cujo objetivo macro é a promoção do desenvolvimento territorial, democrático, sustentável e solidário, através da participação social, da articulação e integração das políticas públicas e ações governamentais visando à melhoria da qualidade de vida da população. Tais objetivos equivalem sobremaneira àqueles fixados no art. 2º do decreto instituidor dos territórios de cidadania. Além de a própria divisão dos territórios de identidade, que, atualmente, são 27<sup>2</sup>, ser muito semelhante àquela realizada pelo Programa Territórios de Cidadania, inclusive quanto aos municípios constitutivos de cada território.

<sup>2</sup> 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 Paraguaçu, Bacia do Jacuípe, Piemonte da Diamantina, Semiárido Nordeste II, Litoral Norte e Agreste Baiano, Portal do Sertão, Sudoeste Baiano, Recôncavo, Médio Rio de Contas, Bacia do Rio Corrente, Itaparica, Piemonte Norte do Itapicuru, Metropolitano de Salvador e Costa do Descobrimento (Seplan, [201-]).

No plano operativo, a política estadual possui dois espaços de referência para discussão e acompanhamento das atividades: o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – Codeter’s. O primeiro consiste em órgão de caráter consultivo e de assessoramento, vinculado à Secretaria do Planejamento, com a finalidade de subsidiar a elaboração de propostas de políticas públicas e estratégias para o desenvolvimento territorial sustentável e solidário do Estado da Bahia (Bahia, 2014).

Por seu turno, os Codeter’s são fóruns de discussão e de participação social, constituídos por representantes do Poder Público e da sociedade civil presentes nos territórios de identidade, com a finalidade de promover a discussão local das ações e projetos de desenvolvimento territorial sustentável e solidário, auxiliando o Cedeter no cumprimento de suas competências. Nesse desiderato, os Codeter’s podem propor diálogo com organizações e instituições públicas ou privadas existentes nos territórios de identidade para elaboração de propostas de qualificação de políticas e programas de governo, voltados ao desenvolvimento territorial sustentável e solidário do Estado da Bahia (Bahia, 2014).

A composição do Cedeter é de 11 representantes da Administração Pública, conforme órgãos descritos no art. 13, inciso I, da Lei Estadual nº 13.214/2014, além de 11 representantes da sociedade civil no âmbito dos Codeter’s. Os representantes dos Codeter’s no Cedeter serão escolhidos entre os membros do setor produtivo e da sociedade civil nos Codeter’s de diferentes territórios de identidade.

Internamente, o Cedeter é estruturado pela plenária, o presidente, o vice-presidente, a secretaria executiva (exercida pela Secretaria de Planejamento do Estado), o Comitê de Acompanhamento do Plano Plurianual (Cappa), e os comitês temáticos. Entre esses órgãos, destaca-se o Comitê de Acompanhamento do Plano Plurianual, cuja finalidade é acompanhar a execução do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), e será composto por Conselheiros do Cedeter representantes da sociedade civil.

Enfim, o Cedeter, os Codeter’s e a Cappa são órgãos/agentes de construção de agenda de políticas públicas sobre um determinado espaço geográfico: o território de identidade, *locus* privilegiado e unidade de análise da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia. Sob essa perspectiva, são

trabalhados os seguintes instrumentos de prática: a) leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA); b) planos territoriais de desenvolvimento sustentável e solidário e os planos setoriais; c) gestão associada de serviços públicos; e d) zoneamento ecológico-econômico. Logo, mencionados agentes serão partícipes da discussão, elaboração, monitoramento e avaliação dos sobreditos instrumentos com o norte na categoria territórios de identidade.

Entretanto, algumas problemáticas conceituais estão subjacentes à noção de desenvolvimento pautada em territórios de identidade, sendo importante expor diretrizes teóricas fundamentais como forma de contribuir ao êxito do agir estatal nesta tônica.

## 2 TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE: A CONOTAÇÃO DOS RECORTES

O primeiro elemento teórico relevante à composição da categoria território de identidade é o território. Território é um conceito polissêmico, transdisciplinar e que, situado, constitui um espaço de construção social, política, econômica e simbólica, cujo conhecimento revela notável aptidão de “restituir toda a riqueza de valores que dão sentido [...] à vida” (Ribeiro, 2009, p. 24).

Para Milton Santos (2005; 2007), diversamente da perspectiva da Modernidade, a análise social requer o foco sobre o uso do território, em constante revisão histórica, e não o território em si mesmo. Nesse panorama, a cabo do período histórico vigente, que Milton Santos denominou de técnico, científico e informacional, a geograficidade se impõe como condição histórica, devido à centralidade do conceito de território para a apreensão do mundo.

O território pode ser definido como o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida, de forma que o território deve ser entendido como o “território usado” (Santos, 2005, p. 260).

Neste sentido, Milton Santos extrai dois novos recortes do território: as horizontalidades e as verticalidades. As horizontalidades revelam a ordem local, concernente a uma população contígua de objetos, reunidos em um território e marcados pela contiguidade e interação. O autor equipara as horizontalidades ao que a filosofia de François Perroux denomina de “espaço banal”, ou seja, o espaço de todas as dimensões do acontecer e de todas as determinações da totalidade social que incorpora o movimento do todo; o espaço de todas as instituições, empresas e de todo ser humano (Santos *et al.*, 2000a; Santos, 2005).

De outra parte, as verticalidades refletem a ordem global, servindo-se de uma população esparsa de objetos conectados em rede, uma malha assimétrica construída historicamente (Santos, 2005; Hissa, 2009). As horizontalidades representam o espaço de todos, da vizinhança, da coabitação e da coexistência do diverso, enquanto que as verticalidades significam o espaço de alguns, das forças hegemônicas que comandam verticalmente o território e a vida social, valendo-se dessa era informacional e tecnológica para afirmar em redes o seu domínio (Santos *et al.*, 2000b). Então, o território é composto por lugares contíguos e por lugares em rede.

A Lei Estadual nº 13.214/2014, quando estabelece, de modo categórico, que o território de identidade é agrupamento identitário que, além dos critérios sociais, econômicos, culturais e geográficos, demanda o reconhecimento populacional de pertencimento ao lugar como pressuposto da coesão territorial e social, sugere que as horizontalidades são elemento predominante na compreensão do território. Essa inferência é reforçada pelo seu art. 3º, inciso I, que regra a diretriz do desenvolvimento territorial solidário. Aliás, essa preocupação em solidariedade é recorrente em diversas passagens da lei (art. 2º, *caput* e inciso III; art. 4º, *caput* e incisos I, II, III e V; art. 5º, inciso I; art. 7º, *caput*; art. 8º, inciso VI; art. 14, *caput* e parágrafo único).

Ocorre que a definição de qualquer ação estatal geral, inclusive o planejamento de políticas públicas, a qual prescindia do reconhecimento dos recortes verticais do território, padece de fragilidade epistêmica. Invariavelmente, não alcançará êxito em suas formulações por não abranger e prever as variáveis e a ação das forças hegemônicas (mercado e empresas globais), conectadas em rede e não por laços de contiguidade (solidariedade), as quais comandam, ordinária e verticalmente, as dimensões simbólica, social e econômica do território. Esta é uma deficiência da categoria territórios de identidade, vez que, da leitura da Lei Estadual nº 13.214/2014, não foi identificada, em sequer uma passagem, a totalidade das determinações do território.

Talvez de forma tênue (até porque, certamente, intencional), o art. 13, § 4º, da Lei Estadual nº 13.214/2014, ao definir os integrantes dos Codeter's na composição do Cedeter, estabeleceu que seriam escolhidos entre membros do setor produtivo e da sociedade civil. Nesse caso, a participação do mercado restou garantida quando o legislador afirmou que representantes do "setor produtivo" seriam elegíveis na Conferência Estadual dos Codeter's. No entanto, essa previsão normativa não é suficiente para esclarecer por quais meios a

categoria território de identidade comporia as verticalidades (e os conflitos imanentes à sua atuação no território e nos arranjos de horizontalidades) para construir políticas públicas de desenvolvimento territorial.

Em outro giro, a categoria território de identidade oferece rica proposta (promessa) para a defesa da existência plural e igualmente representativa de recortes de mundo, de lugares, de territórios, motivo por que essas palavras são alçadas à condição de categoria com múltiplos significados e riqueza teórica conexa e imersa em vários saberes. O território é um corpo de mundo; um recorte da totalidade do corpo do mundo em seu movimento de permanente totalização (Hissa, 2009).

Defato, a diretriz do respeito à diversidade cultural e territorial (art. 3º, inciso IV, da Lei Estadual nº 13.214/2014) compatível com o objetivo de valorização das diversidades de gênero, etnia, social, cultural, econômica e geográfica dos territórios de identidade e de suas populações (art. 4º, inciso IV, da mesma lei), inclusive na composição dos Codeter's (art. 15, § 2º, da mesma lei), é evidência de que a pluralidade em si do (e no) território é, em tese, elemento ponderado na atuação estatal. Com razão, o art. 3º, inciso III, da Lei Estadual nº 13.214/2014 firma como diretriz “valorizar o potencial de desenvolvimento dos territórios de identidade”, ou seja, de cada território individualmente considerado.

Essa potencialidade prevista na Lei Estadual nº 13.214/2014 requer um exercício cotidiano na implementação. É prudente até mesmo reconhecer se tratar de um esforço metodológico de construção de uma “ecologia de saberes” (Souza Santos, 2007), como tradução intercultural de respeito à diversidade e promoção da cidadania. Esse tipo de abordagem transcende a transdisciplinaridade moderna, para viabilizar um diálogo de interpenetrações e construções entre corpos teóricos para além das fronteiras estabelecidas em face de outros saberes deslegitimados pela ciência moderna, incluindo-os. Afinal, sujeito e objeto fazem parte de uma totalidade processual, como defende o paradigma da complexidade (Morin, 2008).

Contudo, a implantação da categoria território de identidade encontrará resistência nas zonas de *apartheid* estabelecidas pelo pensamento moderno e na tradicional negação da racionalidade dos lugares (exemplo: “somente o que é feito na capital serve de referência para as demais regiões”). Com efeito, para Hissa (2009) e Souza Santos (2007), a modernidade é essencialmente produtora de limites como parte integrante da condição de existência humana, individual e

coletiva. Estabelecem-se linhas abissais na constituição do pensamento, na ordem da ideologia hegemônica, para respaldar de forma visível e invisível dicotomias naturalizadas – símbolos de um desenvolvimento desigual. Esse processo, no atual momento do capitalismo globalizado, corresponde à internacionalização do corpo ocidental do mundo, em detrimento de outros corpos de mundo.

Nessa situação, um dos grandes desafios da categoria território de identidade é compreender o planejamento de políticas públicas na Bahia em um cenário de fraturas e conflitos, buscando a valorização da racionalidade do local, sem submissão ou extermínio de outras racionalidades. Além disso, a fronteira representativa do território de identidade (conjunto dos municípios) não pode encerrar a existência dele; diversamente, serve de zona de intermediação e exploração de sentidos da construção social, política, econômica e simbólica da vida.

Com essa inteligência, o princípio da cooperação constante do art. 2º, VII, da Lei Estadual nº 13.214/2014 e os espaços de participação social (art. 2º, VI – melhor discutido adiante), ao lado da previsão de diálogo com organizações e instituições públicas ou privadas para elaboração de propostas de qualificação de políticas e programas de governo para o desenvolvimento territorial (arts. 8º, VI, e 14, parágrafo único), são instrumentos natos de fomento à intermediação entre territórios e entre racionalidades.

Finalmente, a acurácia do conceito território de identidade estabelecido pela Lei Estadual nº 13.214/2014 demanda uma crítica de natureza fenomenológica. A intenção do legislador em delimitar espaços geográficos pela maior coesão social e identitária a partir de critérios multidimensionais, como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, sugere uma implícita pureza do conceito, inexistente no plano real.

O uso adequado da categoria território de identidade como unidade de planejamento de políticas públicas reside no elemento “território” como objeto transdisciplinar, não sendo um conceito a-histórico e a-geográfico (flexibilidade e mutação que requerem focar a *epistême* do conceito), pois se situa em um tempo-espaço. Por isso, surge a possibilidade de compreender as relações político-econômicas de poder e o conjunto de simbolismos e de valores culturais sugestivos de todas as formas de apropriação do espaço (“territorialização”) (Haesbaert, 2009) – atributos consideráveis da análise do território. Essa pluralidade de relações define uma população (no território) composta por

grupos sociais distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos.

Dessa maneira, não é compreensível inferir que exista um território de identidade puro em si mesmo no seu bojo de características formativas, porque em um mesmo território encontra-se usualmente uma pluralidade de territórios (formas diversas de apropriação do espaço) interligados não apenas quantitativa, mas, sobretudo, qualitativamente. Então, o que dá sentido ao território de identidade não é a pureza de seu conteúdo, e sim o tipo de dinâmica particular de suas relações.

Com acerto, Haesbaert (2007) define a multiterritorialidade como o cruzamento de várias territorialidades em um mesmo espaço, tanto pelo “conjunto justaposto de diversos territórios compreendidos no seu interior”, como pelo “conjunto superposto de vários territórios (ou territorialidades) cuja abrangência pode ir bem além dos seus limites” (p. 34). Essa ação crítica, que deve ser considerada pelos gestores da Lei Estadual nº 13.214/2014, oferece alternativas às propostas unidimensionais neoliberais para o desenvolvimento, sem simplificar o complexo jogo de interesses permeáveis em todas as escalas do espaço, pois a complexidade e a pluralidade do próprio espaço são admitidas na própria natureza constitutiva do território de identidade.

### **3 TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE: A CONOTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO**

A categoria território de identidade insere-se na Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, instituída pela Lei Estadual nº 13.214/2014. Essa perspectiva de desenvolvimento territorial traçada pelo legislador foca o desenvolvimento local-integrado (“valorização do potencial de desenvolvimento de cada território” + “coesão social” + “inserção competitiva dos territórios”, conforme art. 3º), porém requer o esclarecimento de algumas falsas premissas que, conquanto não expressas no texto normativo, poderão ser assimiladas na prática, dada sua força de tradição.

Inicialmente, o sentido de desenvolvimento não pode ser restrito à noção de crescimento econômico. Offe (2001) destaca que a experiência histórica mostra que os projetos de desenvolvimento que queiram ser democráticos e sustentáveis têm de articular as três esferas da sociedade – o Estado, o mercado e a sociedade civil – em sua implementação. Todavia, o predomínio das regras

firmadas no mercado como guia do desenvolvimento das sociedades ocidentais tem sido fato inelutável de uma lógica perversa e autoritária.

Em segundo, o desenvolvimento local não é um elo em uma cadeia de desenvolvimento total; ou é concebido como alternativa ou reproduzirá a forma estrutural vigente (Oliveira, 2001). Logo, o não desenvolvimento do território não pode ser compreendido como um subdesenvolvimento, na medida em que cada território detém características próprias que certamente fluirão para caminhos diversos para alcançar resultados peculiares e personalizados de padrões de justiça social e desenvolvimento.

Essa “visão de sequência etapista e faseológica” (Brandão, 2009) reproduz a ideologia de condição periférica do não desenvolvido como clonagem ou simulacro de um núcleo central. Bem verdade, a categoria território de identidade traz, mais uma vez, uma promessa de que as singularidades do agrupamento identitário de municípios constituirão o lastro epistêmico de formulação do agir estatal, consoante se infere da diretriz posta no art. 3º, inciso III: “Valorizar o potencial de desenvolvimento dos territórios de identidade” (Bahia, 2014), ou seja, de cada território individualmente considerado.

Algumas expressões repletas de sentido podem ser coletadas na Lei Estadual nº 13.214/2014 as quais traduzem o espírito do desenvolvimento territorial, na ótica local-integrada, acolhida pelo legislador. Tem-se os princípios do desenvolvimento sustentável, da justiça social e ambiental, da função socioambiental da propriedade, da participação social (art. 2º, incisos II, IV, V e VI); a as diretrizes da redução das desigualdades territoriais, do uso sustentável dos recursos naturais, da inserção competitiva dos territórios baianos (art. 3º, incisos II, V e VI). Além da perspectiva da solidariedade, da diversidade e da cooperação para a coesão territorial, observa-se rápida menção à inclusão social e equidade no desenvolvimento (art. 4º, inciso V) e ao desenvolvimento social (art. 8º, inciso II).

Por conseguinte, o cerne da questão do desenvolvimento nos moldes da Lei nº 13.214/2014 é o desenvolvimento econômico compatível com o uso sustentável dos recursos naturais, legitimados por uma proposta de democracia participativa de escuta e controle sociais. Contudo, enquanto política de desenvolvimento estadual, a Lei nº 13.214/2014 não firmou sua orientação social simétrica à Constituição Federativa, em que a garantia de conquista de dignidade humana requer contemplar um rol de direitos sociais fundamentais:

educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, segurança, entre outros (art. 6º da CF/1988). A possibilidade de inferência a partir de raciocínio dedutivo da lei estadual, ainda que reverbere na prática, não se impõe como princípio ou diretriz medular, frustrando a organicidade da política.

Com esse viés, a categoria território de identidade arrisca-se em focar predominantemente o crescimento econômico, certamente repetindo as desventuradas prescrições neoliberais de cunho universalista. Isto porque incorrerá em um segundo contraste relevante para o desenvolvimento local, a saber, a enganosa crença (terceira falsa premissa deste tópico) de que a perspectiva de “inserção competitiva de territórios” em “estratégia de desenvolvimento solidário” (art. 3º da Lei Estadual nº 13.214/2014) corrigirá a “tendência de concentração que parece inerente ao processo capitalista no nível macro” (Oliveira, 2001, p. 17).

Atualmente, tanto o espaço como o capital financeiro tornaram-se fictícios, virtuais, como “realidade molecular-digital” (Oliveira, 2001, p. 17). Nesse contexto, surgem as discussões sobre redes como um novo paradigma. Toda rede, por definição, é seletiva; destarte, no plano econômico-social-cultural-político, a rede não corrige da desigualdade, apenas a desloca. Aceitando-se tal paradigma, o desenvolvimento local não pode ser pensado como contratendência à concentração; ao inverso, ele pode se inserir em uma estratégia de desconcentração que agrave as desigualdades (Oliveira, 2001). Isto é, a lógica de agrupamentos territoriais identitários pode contribuir ao agravamento das desigualdades, vez que, sob a tônica eminentemente econômica, o desenvolvimento local/territorial não necessariamente entraria em contradição, em tensão, com a globalização (lógica verticalizada), podendo ser, ao revés, um de seus círculos concêntricos. Exemplo disso são as “cidades globais” (Whitaker Ferreira, 2007).

Desta forma, Oliveira (2001) sugere o deslocamento do *front* de perspectiva de desenvolvimento local do ângulo econômico de primazia histórica para os focos social e político. O elemento chave dessa alteração metodológica está na apreensão de sentido e exercício da cidadania.

Neste pormenor, de acordo com Oliveira (2001), o desenvolvimento local é noção polissêmica e comporta tantas dimensões quantas se exerçam a cidadania. Aliás, no desenho primevo, criado pelo governo federal, com o decreto não numerado de 25 de fevereiro de 2008, os territórios de cidadania são

a unidade básica de planejamento de política pública rural visando à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País. Decerto que tal política restringe-se a programas de combate à fome e à desigualdade social rurais (Brasil, 2008), mas elege o conceito básico de cidadania (até mesmo como pressuposto de qualquer identidade consciente de si), o que não é repetido em sequer uma passagem da Lei Estadual nº 13.214/2014.

Na teoria constitucional moderna, cidadão é o indivíduo que tem um vínculo jurídico com o Estado, sendo titular de direitos e deveres fixados por uma determinada estrutura legal (Benevides, 1994). Esse prisma situa o cidadão como mero destinatário da ação estatal, ou seja, um “simples consumidor individual dos serviços oferecidos pelo Estado” (Martins, 2000b, p. 111), a teor de uma ideia moral do favor e da tutela (Chauí, 2011). Trata-se do conceito de cidadania como valor econômico, compatível com o *mainstream* da democracia liberal em que a economia é o “demiurgo social, o articulador de toda a vida na comunidade” (Martins, 2000b, p. 110).

Porém, a noção de cidadania é um estado de espírito. Embora o bem-estar e uma alta qualidade de vida sejam direitos do cidadão, não se deve colocar tais direitos como sinônimos de cidadania, pois esse economicismo elidiria como cidadãos os que não têm acesso a esses bens materiais (Oliveira, 2001). Assim, em uma segunda dimensão mais apropriada, a cidadania é um valor gnosiológico (Martins, 2000b), pelo qual o indivíduo se torna conhecedor efetivo de seu lugar na sociedade (no território), bem como de seus direitos e deveres (Mendes, 2002).

É importante salientar que ambos os perfis sobreditos demonstram uma passividade e indiferença do cidadão nos processos relativos aos seus direitos e deveres, abdicando da possibilidade de ser sujeito da elaboração deles; um indivíduo acrítico que respeita os direitos e deveres que lhe são impostos sem questionar seus princípios, suas finalidades e a quem servem (Martins, 2000b), alheando-se da dinâmica sociopolítica, econômica e cultural que os forjou e sedimentou na sociedade, no território.

Logo, a primeira dimensão substantiva do desenvolvimento local/territorial refere-se à capacidade efetiva de participação da cidadania no que podemos chamar de “governo local”, e ela aparece como um resgate da ágora grega (Oliveira, 2001), posto que a forma democrática representativa é insuficiente

para dar conta da profunda separação entre governantes e governados na escala moderna<sup>3</sup>. Essa noção ativa de cidadania é definida por Martins (2000b) como valor ético-político, cujo traço distintivo soma ao perfil gnosiológico a atuação do cidadão como sujeito de seu próprio destino histórico:

A cidadania é a participação dos indivíduos de uma determinada comunidade em busca da igualdade em todos os campos que compõem a realidade humana, mediante a luta pela conquista e ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, objetivando a posse dos bens materiais, simbólicos e sociais, contrapondo-se à hegemonia dominante na sociedade de classes, o que determina novos rumos para a vida na comunidade e para a própria participação. (Martins, 2000a, p. 58)

Após essa argumentação teórica essencial, observa-se da análise da Lei Estadual nº 13.214/2014 que, apesar de não haver expressa referência à cidadania como norte epistêmico da política de desenvolvimento territorial, tampouco inclusão do *front* social (viés dos direitos sociais), existe uma intenção (promessa) do legislador em fomentar a cidadania em seu valor ético-político através do princípio da participação social (art. 2º, VI)<sup>4</sup>. O seu art. 3º, inciso VII, apresenta a diretriz do estímulo à democracia representativa (sabidamente indumentária de plurais ocasiões e interesses), mas o art. 4º, inciso III, patenteia o objetivo de “ampliar e qualificar mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de desenvolvimento territorial” (Bahia, 2014).

Mesmo sendo ato normativo geral, a Lei baiana nº 13.214/2014 não indica quais os expedientes serão manejados para esse objetivo ser atingido, porém incumbe diretamente ao Cedeter apresentar as propostas dessa qualificação (art. 8º, inciso IV). No entanto, a lei delimita quais são as arenas de participação social

<sup>3</sup> Salutar o esclarecimento de Chauí (2011), para quem a cidadania é inerente ao princípio da democracia, realizando-se pela conquista e consolidação social e política. A cidadania requer instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de lutas, movimentos sociais, sindicais e populares, e na definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação e órgãos do Poder Público.

<sup>4</sup> A qualificação dos mecanismos de participação social é o ensejo para que o cidadão titular de direitos e deveres seja essencialmente criador desses direitos/deveres no contexto de novos espaços de participação política. No sentido de Gramsci (1995), uma democracia política que promova coincidir governantes e governados, pela garantia de que cada governado obtenha aprendizagem gratuita das habilidades e preparação técnica geral necessária ao fim de governar.

da comunidade dos territórios de identidade: de início, existe participação social na composição dos dois espaços de referência na discussão e acompanhamento da política de desenvolvimento territorial na Bahia, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter e Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – Codeter’s (art. 6º).

Como dito alhures, o Cedeter, os Codeter’s e a Cappa são órgãos/agentes de construção de agenda de políticas públicas sobre o território de identidade, *locus* privilegiado e unidade de análise da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia. Mais que isso, o Cedeter, os Codeter’s e a Cappa correspondem a novas institucionalidades<sup>5</sup>. Entretanto, esse modelo institucional que privilegia a escuta e o controle sociais necessita de uma contextualização, mais uma vez, epistemológica: como estimular e qualificar posturas de cidadania ativa como valor ético-político se não há qualquer base ou lastro nacional? Lembrando-se de que, em seu cerne histórico, o brasileiro, engendrado em uma ambiência de colonialidade (autoritária e populista, alternadamente) passiva, apenas se concebeu como destinatário de uma “cidadania regulada”<sup>6</sup>.

Outro complicador de natureza antagônica: do ponto de vista neoliberal (de que o Brasil não escapa), a cidadania é sinônimo de não conflito, de harmonia, de paz social. Todavia, a noção de cidadania como valor ético-político refere-se ao sujeito crítico, autônomo e reflexivo, sendo que, invariavelmente, a aquisição desse perfil se dá por meio do conflito (Oliveira, 2001; Christoffoli, 2010). É o embate de ideias entre sujeitos equipotentes em um espaço difuso de instrumentos de cidadania ativa que viabiliza a coordenação de interesses igualmente aptos à promoção do desenvolvimento.

Esta não parece ser uma realidade no Brasil, sequer na Bahia, e, pela inconvincente proposta da Lei nº 13.214/2014 neste ângulo, já que não coloca em pauta de que maneira essa política de desenvolvimento animará a participação social sem cidadãos plenipotentes e construtivos, está fadada ao falacioso

---

<sup>5</sup> De acordo com Delgado e Leite (2011), compreende-se por institucionalidades o conjunto de instituições (regras de funcionamento, normas explícitas e implícitas) criadas pelo Poder Público e atores locais para conduzir a gestão social, a governança e a escolha dos projetos estratégicos e das ações relevantes no âmbito da política territorial. Essas institucionalidades, ao mesmo tempo em que orientam e possibilitam a atuação dos sujeitos, constroem e influenciam a sua conduta futura, em um processo do tipo *path dependence* (Bernardi, 2012; Delgado e Grisa, 2014).

<sup>6</sup> Entendendo-se aqui por “cidadania regulada” aquela resultante da posição que o indivíduo cumpre no sistema de estratificação ocupacional (produto de uma dominação de classes), definido por norma (Santos, 1979), e não aquela resultante da livre condição do homem.

argumento da receita neoliberal de democracia participativa. Por esse motivo, repisa-se a complexidade da noção de desenvolvimento, que não se limita ao crescimento econômico, assim como a noção de cidadania, que não se restringe a viabilizar qualquer tipo de participação social.

Encerra-se este tópico retomando sua provocação inicial: a afirmação da categoria território de identidade reivindica estremar as conotações do desenvolvimento na ótica local-integrada e territorial, depuradas as falsas premissas e focadas as reais limitações do contexto nacional-baiano.

#### **4 TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE: A CONOTAÇÃO DAS ESCALAS NA TERRITORIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

As reflexões até o momento postas sobre as conotações do território e do desenvolvimento por meio da lente território de identidade servem à compreensão da proposta da Lei Estadual nº 13.214/2014 de orientar a formulação de políticas públicas tomando referida categoria como unidade de planejamento (art. 1º, § 1º) de sua agenda.

Neste particular, Villanueva (2000, p. 29) define a agenda de políticas do governo como o “conjunto de problemas, demandas, questões, assuntos que os governantes elegem como os temas que serão alvos de suas ações”. Em razão da complexidade inerente à organização de demandas, considerando a limitada disponibilidade de tempo e de recursos diante da imensidão de necessidades e interesses das pessoas e dos grupos, acertada é a decisão política de estabelecer uma pauta para regular o fluxo de demandas públicas, tornando viável e exequível o mínimo da plataforma de governo. O território de identidade, então, surge como mais uma institucionalidade que media a sistematização dessas demandas e orienta a pauta de aplicação dos recursos (financeiros ou não) públicos.

Delgado, Bonnal e Leite (2007) asseveram que, examinando a literatura existente sobre políticas públicas, territorialização e desenvolvimento territorial, identificam-se, grosso modo, três objetivos independentes, mas potencialmente interdependentes, através da abordagem da territorialização, em uma perspectiva de intervenção governamental: a territorialização da governança, a territorialização das políticas públicas e a territorialização do desenvolvimento.

Todas essas abordagens utilizam a noção de território como um “*locus* espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de

descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade” (Delgado, Bonnal e Leite, 2007, p. 6), sobretudo diante do processo de democratização política do Brasil a partir da metade da década de 1980. Vê-se que o conceito de território é situado na intersecção das problemáticas e estratégias de desenvolvimento, visto que a Lei Estadual nº 13.214/2014 o concebe como um espaço de ação adequada para empreender políticas públicas diferenciadas, objetivando o “desenvolvimento territorial sustentável e solidário” (art. 2º, *caput*).

Sucedese que, à semelhança das discussões realizadas anteriormente sobre a inexistência de um purismo conceitual para o território de identidade, em virtude das diversas formas de apropriação do espaço (multiterritorialidades), é importante, na compreensão dessa categoria, igualmente desfazer outras falsas premissas. Inicialmente, admitir que a construção de uma institucionalidade democrática é assaz conflitiva e a escolha por um recorte do todo (o território frente ao País) não significa que seja mais fácil ter “harmonia” política, gerencial e social (Delgado, Bonnal e Leite, 2007). Isto reforça a necessidade de construção hegemônica (um pacto social) no território e de existência de projetos políticos participativos e democratizadores que possam ser compartilhados pelo Estado e sociedade civil (Dagnino, 2002).

Além disso, a territorialização do desenvolvimento não pode considerar apenas a questão da governança descentralizada ou da implementação e do controle social descentralizados de políticas públicas específicas, mas entender que os processos de desenvolvimento e de transformação não serão exclusivos a fatores endógenos ao território. Em consequência, nem sempre a política pública necessária terá a respectiva escala no âmbito exclusivo do território pretendido.

Reitere-se que o desenvolvimento é processo multifacetado cuja intensa transformação estrutural provém de diversas e complexas interações sociais que visam ao alargamento do horizonte de possibilidades de determinada sociedade (Brandão, 2009). Esses horizontes especificam-se tanto temporalmente, por meio de trajetórias de curto, médio e longo prazos (escala temporal), quanto em plurais dimensões (produtiva, social, tecnológica etc.) e, finalmente, em várias escalas espaciais (local, regional, nacional, global etc.). É uma característica de usual fortalecimento da autonomia decisória aos sujeitos concretos produtores de determinado território.

Surge, em vista dessa discussão, um novo argumento: a relevância da escala geográfica como “categoria analítica e enquanto categoria da *praxis* política” (Brandão, 2009, p. 127). Não se trata aqui da mera escala em cartografia, e sim entender a escala como extensão geográfica da organização dos fenômenos (Silveira, 2004). Por esse raciocínio, a escala “não é necessariamente uma estrutura hierárquica predestinada para ordenar o mundo em local, regional, nacional e global. Ao contrário, é um resultado contingente das tensões entre forças estruturais e as práticas dos agentes humanos” (Marston, 2000, p. 220 – tradução nossa).

A natureza eminentemente relacional e processual da escala expressa e concretiza espacialmente “as respostas e contraposições dos sujeitos sociais aos desafios e conflitos postos concreta e conjuntamente em cada momento e circunstância histórica e geográfica” (Brandão, 2009, p. 126). Consequente, infere-se que todas as escalas são “historicamente fixadas e politicamente criadas e legitimadas, ao resguardar, amparar e abrigar agentes ‘territorializados’/ localizados que são submetidos a normas, regras e parâmetros definidos neste plano escalar” (idem, p. 131). Cada demanda pública, portanto, tem sua escala espacial própria, de forma que gerar e gerir uma política territorializada de desenvolvimento, como a que a Lei Estadual nº 13.214/2014 se propõe, reclama encontrar a pertinente escala de definição de ação pública. A partir disso, os problemas são mais bem visualizados, assim como as decisões sobre como resolvê-los.

Em leitura rasa, pode se apresentar como paradoxo uma política pública de desenvolvimento territorial que foque a perspectiva de ação multiescalar, todavia não o é. Consoante afirmado em diversos momentos deste texto, território, escalas e desenvolvimento são construtos sociais conflituosos, “produções humanas coletivas, dinâmicas, multidimensionais, contando com variados agentes e trajetórias históricas em disputa, em movimento processual e em aberto” (Brandão, 2009, p. 122). Partindo disso, a ação estatal precisa ser multiescalar<sup>7</sup>, ainda que tencione o desenvolvimento do território-local, pois, além de a forma de Estado brasileiro ser a federação no modelo cooperativo<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Neste sentido: o Decreto Estadual nº 16.664, de 30.03.2016, que regula os princípios e diretrizes de elaboração do PPA participativo 2016-2019, é guiado pela busca da gestão sistêmica (art. 3º, inciso I, a).

<sup>8</sup> A Constituição Federal de 1988 estabelece em inúmeros artigos normas jurídicas que substanciam essa cooperação. Exemplo: art. 23 (sistema de competências administrativas comuns aos entes federados, com regra de cooperação prevista no parágrafo único do mencionado artigo), art. 30 (regime de

entre os entes políticos, o desenvolvimento local não pode ser concebido (porque em sua essência não é) autônomo das dinâmicas nacionais e internacionais, considerado o enraizamento atual do capitalismo globalizado.

Quanto a isso, o exame da Lei Estadual nº 13.214/2014 apresenta algumas possibilidades de acertos, a despeito de sua visão alheia a dinâmicas internacionais. De início, o cerne normativo do conceito escalar-espacial dessa lei está no art. 2º, inciso VII (princípio da cooperação). Em seguida, estruturam-se diversas normas voltadas à articulação de políticas públicas (Bahia, 2014):

a) no art. 3º, inciso VIII, é fixada a diretriz de promoção da ação integrada dos entes federados;

b) no art. 4º, *caput*, há o objetivo de articulação e integração das políticas públicas, o qual é complementado no inciso II do mesmo artigo, com o objetivo de integrar e compatibilizar as políticas públicas nos territórios de identidade com base no seu planejamento, planos territoriais de desenvolvimento sustentável e solidário, programas e projetos governamentais;

c) no inciso V, do mesmo art. 4º, a lei define um parâmetro de articulação, como sendo estimular a concertação das políticas públicas, priorizando a cooperação entre os governos federal, estadual e municipais, com a participação da sociedade civil, para a definição de diretrizes estratégicas de desenvolvimento territorial sustentável e solidário, o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de âmbito territorial, com vistas à inclusão social e à equidade do desenvolvimento.

Destaque-se que a pretendida concertação de políticas públicas tem como premissa a compreensão do sentido das escalas geográficas e a desmistificação do exclusivo movimento endógeno dos agentes/sujeitos/fatores de desenvolvimento. Também, conceber um programa articulado de políticas por vários entes não se restringe ao campo de execução delas, sob pena de serem

---

cooperação técnica e financeira do Município perante o Estado e a União nos temas de educação e de saúde), arts. 157 e seguintes (sistema de repartição de receitas tributárias), arts. 216-A e 241 (regime de cooperação para temas culturais e científicos) etc.

limitados os resultados, mas sim abrange a formulação articulada *ab initio* e a previsão de técnicas objetivas desse método e de estratégia de solução de impasses – êxitos não alcançados pela Lei baiana nº 13.214/2014, pois se limitou a expor objetivos sem regular o procedimento.

Até mesmo na busca no sítio da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, dado que não existe *homepage* específica ao Cedeter<sup>9</sup>, não foi encontrado banco de dados acerca dos estudos e dos indicadores relativos à composição dos atuais 27 territórios de identidade baianos, tampouco como essa política de desenvolvimento territorializado tem sido executada. A única referência existente é que a “metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, onde as comunidades, através de suas representações, foram convidadas a opinar” (Seplan, [201-]) – o que, por si, é critério enigmático e pouco científico.

O grande desafio continua sendo concatenar os programas e políticas públicas incidentes no território (local), as quais se originam de distintas procedências (federal, estadual, municipal; além de programas não governamentais ou da cooperação técnica e/ou financeira internacional). Delgado, Bonnal e Leite (2007) ensinam que os obstáculos existentes para a articulação entre políticas, e entre políticas e instituições, e das estratégias que podem ser definidas para superá-los, gravitam em torno de três controvérsias: (a) os programas governamentais de distintas procedências; (b) as arenas decisórias e os espaços públicos existentes no território; e (c) a questão do empoderamento dos distintos atores e agências institucionais nos espaços públicos existentes e seus efeitos sobre as possibilidades de articulação das políticas e das instituições.

A Lei Estadual nº 13.214/2014 consegue definir os espaços públicos e arenas de discussão (Cedeter, Codeter’s), porém não estabelece, ao menos, diretrizes suficientemente claras e precisas para: inventariar as políticas públicas multiescalares (ou não) existentes para um mesmo problema (demanda pública); conceber técnicas de identificação do argumento e da escala preponderantes entre referidas políticas públicas inventariadas ou a elaborar; formular estratégias de articulação e mediação de interesses (públicos ou governamentais ou particulares

---

<sup>9</sup> A importância de uma fonte pública de dados referente ao Cedeter justifica-se pela atribuição que lhe é conferida no art. 8º, inciso II, da Lei nº 13.214/2014, para apresentar propostas de formulação, implementação e articulação de políticas públicas e planos setoriais de desenvolvimento econômico, social, regional ou metropolitano.

cooperados), geralmente associados a níveis administrativos diversos; projetar técnicas de controle e avaliação do resultado dessa concatenação.

Em complemento, Delgado, Bonnal e Leite (2007) sugerem, preliminarmente, a elaboração de uma política nacional que integre as demais, mediante mecanismos institucionais capazes de estimular o diálogo e a articulação coerente entre agências e programas/ações nos diferentes territórios, evitando, com tais posturas, guerras fiscais entre Estados e entre municípios. No entanto, à minguada de iniciativa federal, a interpretação da Lei nº 13.214/2014 requer considerações de ordem metodológica em três componentes epistêmicos do desenvolvimento territorial:

(1) as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas ao território; (2) a arquitetura institucional predominante – a existência e conformação de agências e arenas estatais e de esferas públicas – e sua influência sobre a forma como as políticas públicas incidem no território; e (3) os processos sociais e os mecanismos institucionais através dos quais o território se relaciona com o “fora do território”, com o “resto do mundo”. (Delgado, Bonnal e Leite, 2007, p. 22-23)

A proposta de territorialização de políticas públicas ínsita à categoria território de identidade da Lei Estadual nº 13.214/2014 carece, por conseguinte, de um amadurecimento teórico-metodológico acerca do uso das escalas espaciais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho propôs-se a examinar a categoria território de identidade, matriz da Lei Estadual nº 13.214/2014, instituidora da Política de Desenvolvimento Territorial na Bahia, sob três prismas: conotação dos recortes, conotação do desenvolvimento e conotação das escalas na territorialização de políticas públicas.

Para tanto, foram apresentados os antecedentes e o marco normativo do território de identidade na Bahia, concluindo-se pela grande semelhança com a proposta desenvolvida, inicialmente, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, através do Pronat e, em seguida, ampliada entre os Ministérios através do Programa Territórios de Cidadania (decreto não numerado, de 25 de fevereiro de 2008). Apesar de o referido programa circunscrever-se ao espaço rural, muitas

diretrizes, princípios e a própria composição dos territórios de identidade na Bahia reproduzem a experiência do governo federal.

Posteriormente, foram discutidas algumas problemáticas relativas à categoria território de identidade, consoante formato atribuído pela Lei nº 13.214/2014, precisamente para o descritor “território”, e suas implicações teóricas, sem explorar a noção de “identidade”, porquanto abriria outra vertente de igual complexidade discursiva.

Os territórios são construções sociais, discursivas e materiais da vida humana (Brandão, 2009) os quais compõem uma multidimensionalidade temática, abrangendo aspectos econômicos, socioculturais, político-institucionais, históricos e ambientais. São recortes de uma totalidade em constante dinâmica transformativa e que, até mesmo, definem uma identidade. Por isso, está no centro do debate sobre o desenvolvimento, na condição de unidade de planejamento de políticas públicas.

Entretanto, a apropriação dessa categoria na elaboração de políticas públicas reclama tomá-lo como objeto transdisciplinar, situado em um tempo-espaço. Nisto, ao tempo em que a categoria território de identidade contempla a defesa da existência plural e igualmente representativa de recortes de mundo, através da afirmação do respeito e valorização das diversidades, ignora que o próprio território detém recortes em sentidos verticais e horizontais. Assim, dá-se primazia às relações e propostas de desenvolvimento sob o ângulo das horizontalidades (relações de solidariedade e cooperação), prescindindo do trato com os dominantes influxos das verticalidades (mercados e interesses globais). Com efeito, da leitura da Lei Estadual nº 13.214/2014, não foi identificada, em sequer uma passagem, a totalidade das determinações do território ou das plurais formas de apropriação do mesmo (multiterritorialidades).

Outro tema examinado frente à categoria território de identidade foi a proposta de desenvolvimento territorial instituída pela Lei Estadual nº 13.214/2014. Nada obstante tenham sido criados o Cedeter, os Codeter's e a Cappa como órgãos/agentes de construção de agenda de políticas públicas com destacada participação social, essas novas institucionalidades não têm uma clara definição de fomento à dimensão substantiva da cidadania, revelando ausência de expedientes aptos a sanar a incipiente e pouco qualificada participação da sociedade nesses foros e temas.

Pelos instrumentos dispostos na Lei nº 13.214/2014 para atuação na e pela categoria territórios de identidade, observa-se a intenção do legislador em alcançar desenvolvimento econômico compatível com o uso sustentável dos recursos naturais, legitimados por uma proposta de democracia participativa de escuta e controle sociais. Contudo, enquanto política de desenvolvimento estadual, a Lei nº 13.214/2014 não firmou sua orientação social simétrica à Constituição Federativa, em que a garantia de conquista de dignidade humana requer contemplar um rol de direitos sociais fundamentais – elementos preambulares ao desenvolvimento local a partir da cidadania em seu valor ético-político.

Outrossim, verificou-se que a categoria território de identidade não detém monopólio explicativo da proposta de desenvolvimento territorial desenhada pela Lei Estadual nº 13.214/2014. Ela consiste em mais uma institucionalidade (discurso normativo) que media a sistematização de demandas e orienta a pauta de aplicação dos recursos (financeiros ou não) públicos.

Os processos de desenvolvimento e de transformação, por conseguinte, não são peculiares a fatores somente endógenos ao território, de sorte que nem sempre a política pública adequada terá a escala necessária no âmbito exclusivo do território pretendido. Cada demanda pública tem sua escala espacial própria, de forma que gerar e gerir uma política territorializada de desenvolvimento, como a que a Lei Estadual nº 13.214/2014 se propõe, reclama encontrar a pertinente escala de definição de ação pública. A partir disso, os problemas são mais bem visualizados, tanto quanto as decisões sobre como resolvê-los.

Portanto, a categoria territórios de identidade traz em seu bojo fértil discussão de novos parâmetros de desenvolvimento compatível com a natureza transdisciplinar, dinâmica e pluridimensional dos próprios conceitos envolvidos. Todavia, o formato esquadrihado pela Lei Estadual nº 13.214/2014 reitera um modelo de formulações abstratas dos fenômenos, ainda permeada de falsas premissas teóricas e históricas, e sem uma proposta contundente acerca de questões estruturais.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. Decreto nº 12.354, de 25 de agosto de 2010. Institui o Programa Territórios de Identidade e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Poder Executivo, Salvador, BA, a. XCIV, n. 20353, 26 de agosto de 2010, seção 1, p. 28-30.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 16.664, de 30 de março de 2016. Institui os princípios, as diretrizes e outros elementos norteadores para gestão do Plano Plurianual Participativo – PPA para o quadriênio 2016-2019, no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Poder Executivo, Salvador, BA, a. C, n. 21904, p. 03-04, 31 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014. Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – Codeter’s. *Diário Oficial do Estado*, Poder Executivo, Salvador, BA, a. XCIX, n. 21605, seção 1, p. 06-08, 30 de dezembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.468, de 29 de dezembro de 2015. Institui o Plano Plurianual Participativo – PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2016-2019. *Diário Oficial do Estado*, Poder Executivo, Salvador, BA, a. C, n. 21846, p. 01, 30 de dezembro de 2015.

BARRETO, Raniery Murici (Org.). Bahia 2000-2013. *Estudos – Estados brasileiros*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 33, p. 05-16, ago. 1994. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451994000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 2 jun. 2016.

BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (*path dependence*): definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas – Revista de Ciências Sociais*, São Paulo: Unesp, v. 41, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/4978/4434>>. Acesso em: 1º jul. 2016.

BESSA, Kelly. Estudos sobre a rede urbana: os precursores da teoria das localidades centrais. *GeoTextos*, v. 8, n. 1, jul. 2012, p. 147-165. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/viewFile/6222/4382>>. Acesso em: 2 jun. 2016.

BLATT, Nadir; GONDIM, Patrícia Santos Cardoso. Territórios de identidade no Estado da Bahia: uma análise da regionalização implantada pela estrutura governamental na perspectiva do desenvolvimento local e regional. In: *Colóquio Baiano Espaços, Tempos e Representações: abordagens históricas e geográficas*. 2013, Vitória da Conquista. *Anais eletrônicos...* Vitória da Conquista: UESB, 14 a 16 de outubro de 2013. Disponível em: <[http://periodicos.uesb.br/index.php/coloiuobaiano/article/viewFile/2860/pdf\\_89](http://periodicos.uesb.br/index.php/coloiuobaiano/article/viewFile/2860/pdf_89)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BRANDÃO, Carlos A. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (Org.).

*Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar.* Salvador: EDUFBA, p. 150-185, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília/DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto não numerado de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília/DF, a. CXLV, n. 38, 26 de fevereiro de 2008, seção 1, p. 01-02.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas.* 13. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CHRISTOFFOLI, Pedro Ivan. A luta pela terra e o desenvolvimento local no Brasil. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio (Org.). *Políticas para o desenvolvimento local.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 227-269, 2010.

DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DELGADO, Nelson Giordano; BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio Pereira. *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais.* Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_; GRISA, Catia. Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 132-163, 2014.

\_\_\_\_\_; LEITE, Sergio Pereira. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil.* Brasília: IICA, v. 14, p. 89-130, 2011.

DUARTE, José Carlos Silveira. Territórios de identidade e multiterritorialidade: paradigmas para a formulação de uma nova regionalização da Bahia. In: *V Enecult – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*, Salvador, 2009. *Anais eletrônicos...* Salvador: Faculdade de Comunicação – UFBA, 27 a 29 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19536.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Regiões de influência das cidades.* In: CORRÊA, Roberto Lobato Azevedo (Org.). Rio de Janeiro: IBGE, DGC, 1987. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBS%20-%20RJ/regioesdeinfluencia/Regioes%20de%20influencia%20das%20cidades\\_1987.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBS%20-%20RJ/regioesdeinfluencia/Regioes%20de%20influencia%20das%20cidades_1987.pdf)>. Acesso em: 1º jun. 2016.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da História*. 10. ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

HAESBAERT, Rogério. Prefácio. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco; MILANI, Carlos Roberto Sanchez (Org.). *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar* [online]. Salvador: EDUFBA, p. 11-18, 2009. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/37t/pdf/ribeiro-9788523209322.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Território e multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, Rio de Janeiro, a. IX, n. 17, p. 19-46, 2007.

HISSA, Carlos Eduardo Viana. Território de diálogos possíveis. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco; MILANI, Carlos Roberto Sanchez (Org.). *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar* [online]. Salvador: EDUFBA, p. 36-84, 2009. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/37t/pdf/ribeiro-9788523209322.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

MARSTON, Sallie A. The social construction of scale. *Progress in Human Geography*, v. 24, n. 2, p. 219-242, 2000.

MARTINS, Marcos Francisco. *Ensino técnico e globalização: cidadania ou submissão?* Campinas: Autores Associados, 2000a.

\_\_\_\_\_. Uma *catarsis* no conceito de cidadania: do cidadão cliente à cidadania com valor ético-político. *Revista de Ética*, Campinas, PUC-Campinas, v. 2, n. 2, p. 106-118, jul./dez. 2000b.

MENDES, Vera L. P. S. Inovação gerencial em serviços públicos de saúde e cidadania. *Série B – Textos Básicos de Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Assistência à Saúde, 2002.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. *Sistema de Informações Territoriais*. [201-]. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php?opcaomapa=TR&modo=0>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

MORIN, Edgar. *O método: a natureza da natureza*. Trad. Ilana Heineberg. Porto Alegre: Sulina, v. 1, 2008.

OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: Enap, p. 119-145, 2001.

OLIVEIRA, Francisco M. C. de. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* Polis: Programa Gestão Pública e Cidadania/EASP/FGV, São Paulo, 2001.

RIBEIRO, Maria Teresa Franco. Introdução. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco; MILANI, Carlos Roberto Sanchez (Org.). *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar* [online]. Salvador: EDUFBA, p. 21-32, 2009. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/37t/pdf/ribeiro-9788523209322.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

SANTOS, Milton et al. *O papel ativo da geografia: um manifesto*. São Paulo: Estudos Territoriais Brasileiros – Laboplan. FFLCH, USP, XII Encontro Nacional de Geógrafos, Florianópolis, jul. 2000a. Disponível em: <[http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/09\\_7\\_santos.pdf](http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/09_7_santos.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton et al. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, p. 13-21, 2007.

\_\_\_\_\_. O retorno do território. *Debates OSAL: Organização Social da América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, a. VI, n. 16, p. 255-261, jan./abr. 2005.

\_\_\_\_\_; SEABRA, Odette Carvalho de Lima; CARVALHO, Mônica de; LEITE, José Corrêa. *Território e sociedade: entrevista com Milton Santos*. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000b.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA – SEPLAN. *Territórios de Identidade*. [201-]. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

SILVEIRA, María Laura. Escala geográfica: da ação ao império. *Terra Livre, Goiânia*, a. 20, v. 2, n. 23, p. 87-96, jul./dez. 2004.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos Estud. – Cebrap*, São Paulo, n. 79, p. 71-94, nov. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002007000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 4 abr. 2016.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. Estudio introductorio. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Problemas públicos y agenda do gobierno*. Colección Antologías de Política Pública. Mexico: Miguel Angel Porrua, p. 15-72, 2000.

WHITAKER FERREIRA, João Sette. *O mito da cidade-global: o papel da ideologia da produção do espaço urbano*. Petrópolis: Unesp, 2007.

Submissão em: 12.01.2019

Avaliado em: 19.01.2019 (Avaliador A)

Avaliado em: 21.01.2019 (Avaliador B)

Aceito em: 29.01.2019