

MIREYA E. VALENCIA PERAFÁN
HUMBERTO OLIVEIRA

TERRITÓRIO E IDENTIDADE

COLEÇÃO
POLÍTICA E
GESTÃO
CULTURAIS

SECRETARIA DE
CULTURA



COLEÇÃO
POLÍTICA E GESTÃO CULTURAIS

TERRITÓRIO E IDENTIDADE

MIREYA E.
VALENCIA
PERAFÁN e
HUMBERTO
OLIVEIRA

SECRETARIA DE
CULTURA



TERRA DE TODOS NÓS

PENSAR, AGIR E ORGANIZAR O CAMPO DA CULTURA

Desde o início do Governo Lula no Brasil e do Governo Wagner na Bahia o campo da cultura vem passando por um relevante processo de organização e institucionalização. O campo cultural no país e no estado tem historicamente uma organização e uma institucionalização frágeis. Diversos fatores contribuem para esta fragilidade, dentre eles cabe destacar: o autoritarismo vigente em diversos momentos; a ausência de políticas culturais e a própria complexidade do campo e dos agentes culturais.

O panorama começa a mudar a partir de Gilberto Gil no Ministério da Cultura. A construção da Conferência Nacional de Cultura; do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura são marcos emblemáticos do processo de mudança. Eles exigem conferências, planos e sistemas estaduais e municipais. Eles implicam na constituição de conselhos, colegiados, fundos e outros dispositivos. A ampliação da institucionalidade impacta e exige uma maior e melhor organização do campo da cultura e de seus agentes no Brasil e na Bahia.

Um dos requisitos essenciais para a vitalidade da institucionalização e da organização é a formação qualificada dos agentes culturais. Sem isto, sistemas, planos, fundos, espaços de participação, entidades representativas, gestão e políticas culturais correm grande risco e perigo. Nesta perspectiva, é dever de todos, ampliar e qualificar a formação no campo da cultura. Aliás, esta tem sido demanda recorrente em todas as conferências de cultura. Esta coleção, inscrita na política de formação e qualificação em cultura desenvolvida pela Secretaria Estadual de Cultura da Bahia, busca colaborar com as transformações em curso no campo da cultura.

ANTÔNIO ALBINO CANELAS RUBIM
SECRETÁRIO DE CULTURA DO ESTADO DA BAHIA

Caro(a) leitor (a),

Você tem em mãos uma coleção composta por 10 cartilhas temáticas, elaboradas por professores, pesquisadores, estudiosos e gestores da cultura, que foi realizada com um objetivo muito claro: permitir o acesso a informações e conceitos fundamentais ao campo da cultura atualmente.

Desde 2003, em todo o país, foi iniciado um processo de organização do campo cultural em termos de políticas e gestão. A Bahia integrou este movimento a partir de 2007 com a criação de um órgão exclusivo dedicado à cultura, a Secretaria de Cultura do Estado da Bahia. Desde então, dirigentes, gestores, produtores e todo e qualquer agente cultural foram convocados a arregaçar as mangas e participarem deste processo de reconhecimento da importância da cultura para o desenvolvimento humano, cidadão e econômico no nosso estado.

Estas cartilhas são mais um instrumento de disseminação de informações cruciais para a compreensão e a atuação no campo cultural. Com uma abordagem objetiva e introdutória, você, leitor(a), poderá se apropriar de temas como: Política Cultural; Legislações Culturais; Sistemas de Cultura; Planos de Cultura; Conselhos de Cultura; Fomento à Cultura; Participação, Consulta e Controle Social da Política Cultural; Gestão Cultural; Redes e Consórcios; e Território e Identidade.

Esta coleção ainda foi criada em formato de maleta para que essas cartilhas possam andar juntas, já que contêm informações que se complementam. Mas também, para garantir a mobilidade desses conteúdos que podem ser levados, consultados, discutidos onde haja alguém interessado em contribuir para a política e a gestão culturais.

Tenha uma boa leitura!

TAIANE FERNANDES S. DE ALCÂNTARA
SUPERINTENDENTE DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DA CULTURA





SUMÁRIO

- 7 INTRODUÇÃO
- 9 TERRITÓRIO E IDENTIDADE,
DE QUE ESTAMOS FALANDO?
- 14 O TERRITÓRIO E A IDENTIDADE COMO
BALIZADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS
- 20 OS INSTRUMENTOS PARA A GESTÃO TERRITORIAL
- 24 A CULTURA E O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
- 27 REFERÊNCIAS





INTRODUÇÃO

*"Lá na Serra do Teixeira
Nasci, sendo bem criado
Na Alemanha os japonês
Já sabe lê um bucado
Conheço esse mundo inteiro
Fica tudo no estrangeiro
Do Teixeira do outro lado"*

Zé Limeira (o poeta do absurdo)

Nossos sentimentos bons pelo lugar onde nascemos e fomos criados sempre vão conosco e nos ajudam a lembrar de que aquilo que somos começou a ser construído ali. Como fala Zé Limeira, conhecido como o "poeta do absurdo", esse nosso território estará sempre em contraste com que não é ele, como o que é "estrangeiro". É a partir do nosso território que observamos e nos relacionamos com o mundo como no caso da Serra do Teixeira, no sertão da Paraíba, onde é possível, do alto do Pico do Jabre, enxergar a deslumbrante e infinita paisagem exterior. Isso acontece com os moradores da Paraíba, do Amazonas, do Rio Grande do Sul e da Bahia; sempre teremos diversos motivos para lembrar de onde viemos e essa trajetória estará carregada da história, costumes e valores daqueles nossos lugares e daquela nossa gente.

Os territórios vão além de um espaço geográfico delimitado por regras político-administrativas e representam nosso espaço de vida. Ele é um espaço construído pelas relações que estabelecemos e a partir das quais é possível alcançar nossos objetivos, assim como contribuir com os objetivos dos outros.

Os governantes da Bahia reconhecem os diferentes territórios que conformam seu Estado e empreendem esforços para identificar e divulgar a diversidade de manifestações culturais que os caracterizam e, desta maneira, reforçar os laços de solidariedade e fraternidade na construção conjunta de novos caminhos para o desenvolvimento.

Esses territórios baianos, chamados de Territórios de Identidade, representam os lugares de convivência a partir de onde é possível pensar, inovar, planejar e executar ações para melhorar as condições de vida de seus cidadãos. Para isso, é necessário que sociedade civil, governantes e os representantes dos setores produtivos e empresariais se articulem com o propósito de identificar e potencializar os atributos e capacidades dos territórios, e destes no conjunto do Estado. O aproveitamento dessas capacidades e atributos contribuirá para diminuir as desigualdades entre os territórios da Bahia e entre eles e outras regiões.

A iniciativa da Secretária de Cultura do Governo da Bahia de elaborar esta cartilha com o tema “Território e Identidade” tem o objetivo de divulgar os conceitos que estão por trás do aprofundamento da territorialização das políticas de cultura, entendendo este processo como o reconhecimento das diversas manifestações culturais presentes nesses territórios e a implementação e consolidação de políticas culturais no interior do estado e na periferia de Salvador.

O texto está estruturado por quatro capítulos. No primeiro, o leitor encontrará reflexões sobre os conceitos de “território” e “identidade” para depois, no segundo e terceiro capítulos, entrar nos aspectos práticos desses conceitos como balizadores de políticas públicas e instrumentos da gestão territorial. Por fim, no quarto capítulo, refletiremos sobre a necessidade de pensar a dimensão cultural como uma das chaves do desenvolvimento territorial, mas não a única. O reconhecimento e conjugação de diferentes dimensões das sociedades – econômica, ambiental, cultural, política – pode ser o melhor dos rumos para bons e sustentáveis processos de desenvolvimento.



TERRITÓRIO E IDENTIDADE, DE QUE ESTAMOS FALANDO?

Existe uma diversidade de definições sobre os conceitos “território” e “identidade”. Na medida em que os referenciais teóricos das ciências sociais foram avançando, estes conceitos também foram sendo reformulados e constituem uma relevante base teórica para pensar o desenvolvimento. Não pretendemos aqui apresentar a diversidade de definições, mas tentar nos aproximar daquelas que podem nos ajudar a entender a importância do território e suas identidades para a implementação de políticas públicas.

Um primeiro aspecto que devemos ter em mente é que território e identidade são conceitos interligados, o que nos ajuda a entender porque atualmente o objeto do desenvolvimento deixa de ser um setor, um grupo de população ou uma dimensão específica para passar a ser um território com suas complexidades, articulações e riquezas.

O **território** emerge a partir das relações sociais, relações que não são neutras ou livres de tensões e conflitos, o que nos leva a afirmar que tal emergência é produto de relações do poder exercidas em vários níveis da cadeia social. O poder manifesta-se nas diferentes formas de ocupação e uso dos espaços regionais e locais. Podemos dizer que o território é a expressão política de organização desses espaços para alcançar objetivos comuns e que nele se evidenciam mobilizações concretas frente a finalidades concretas. Nesta construção são definidos limites que, em vez de isolar os territórios, deveriam favorecer a necessária interação entre eles.

Por outro lado, a diversidade das relações sociais se expressa nas **identidades** e nas maneiras como nos percebemos e nos afirmamos (seja como indivíduos ou grupo de indivíduos) em relação aos nossos direitos e deveres nesse território. Podemos nos identificar como brasileiros, em contraste com os africanos, reconhecendo nosso papel como cidadãos de um território localizado no continente americano. Mas, também podemos nos identificar como nordestinos, como baianos, como ireceenses e, como estes últimos, perceber, por exemplo, a carga de significados que nos traz esse vocábulo indígena, sobretudo na relação com a água.

Dentro do território brasileiro, nordestino, baiano ou ireceense somos homens, mulheres, agricultores familiares, representantes de sindicatos, de empresas, do governo etc. Estes recortes (ambientais, geográficos, étnicos, econômicos, culturais, políticos), são apropriados pelas pessoas em seus respectivos espaços constituindo identidades. A noção de identidade recupera, assim, a multiplicidade, a diferença, o contraste, mas de igual forma nos aproxima a partir dos significados comuns que damos a elas.

Como diz 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”**. Toda identidade é influenciada por alterações históricas, geográficas, biológicas e pelas instituições,



sejam estas produtivas, como o trabalho, ou reprodutivas, como a família. É por isso que as identidades devem ser identificadas em seus contextos específicos e em seu desenvolvimento ao longo do tempo e do espaço.

O sentido de pertencimento a um território por parte de um grupo de atores sociais pode ser compreendido se entendemos como são estabelecidas as inter-relações entre diferentes aspectos desse território, por exemplo, os movimentos sociais nele existentes, as formas de produção e comercialização, as manifestações culturais, as migrações, os sistemas agrários e o acesso a terra, o ambiente natural e os recursos

Conforme consta no prefácio do livro “Identidade e Território no Brasil”: 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

Sendo assim, a identidade com um território específico, seja de nascimento ou de adoção, deve ser identificada e reconhecida a partir do diálogo constante com as pessoas que moram no local, em suas interações diárias. Isto permitirá conhecer o grau de legitimidade dessas identidades, que estão bem mais próximas de formas culturalmente apreendidas, carregadas de história do que de construções técnicas.

A cultura, conforme entendido pela Secretaria de Cultura da Bahia, é toda a produção simbólica de um povo, ou seja, um sistema de significados que dão ordem, direção e sentido à vida dos indivíduos. Como dito anteriormente, esses significados são criados historicamente. Segundo Rafael Echeverri (2009) as identidades “constituem fonte para a construção desses significados, que servem para orientar os comportamentos”. Espera-se que este processo esteja direcionado para ampliar a capacidade de renda e emprego, a qualificação das relações sociais, a preservação ambiental, a autoestima, a inclusão social, a soberania, o prazer e a conquista de felicidade ou talvez reduzir a violência.

Saiba mais: confira o caderno temático “Políticas Culturais”

Ao definir território como uma dimensão política do espaço que lhe atribui sua existência, essa definição, ao tempo que o institucionaliza, também favorece seu reconhecimento. Assim, podemos dizer que a identidade é uma expressão igualmente política, quando os grupos se organizam para ocupar, defender ou integrar seus territórios. Esta expressão política da identidade é entendida como **territorialidade** e se manifesta em valores como o patriotismo, amor pela terra, diferenciação, afirmação ou competência com outros grupos sociais ou territoriais.

Além disso, muitas vezes os territórios diferem da divisão geográfico-administrativa de um município, estado ou país. Eles podem estar conformados por uma bacia hidrográfica, uma montanha, um vale ou ainda por uma rodovia, uma estrada de ferro, uma barragem, etc. Eles também podem ter diferentes escalas, que vai de uma pequena comunidade até um grande continente. E, embora sejam geralmente contínuos, há casos em que eles podem ser descontínuos, como os territórios étnicos. Em geral, para as políticas públicas, o território é reconhecido pela sua capacidade e legitimidade para interagir em busca do bem-estar de sua população. A ação social guiada pela identidade ordena as estratégias para o desenvolvimento, baseada no sentimento político, na energia social e na vontade coletiva.

O **território** como expressão política organizada de espaços locais, regionais, estaduais, nacionais; a **cultura** como sistema de significados; a **identidade** como espírito essencial, básico e estruturante do território e a **territorialidade** como ação desses espaços na gestão de seu próprio desenvolvimento, ajudam a inovar na concepção de políticas públicas e são importantes se queremos compreender de onde surgem tais conceitos, quais os motores que impulsionam sua construção e motivam à ação.

A abordagem territorial que norteia as ações do Governo da Bahia e de sua Secretaria de Cultura usam estes conceitos no sentido de identificar como se produzem e transformam determinados espaços, reconhecendo seus processos, situações e contextos. Desta maneira, o território é considerado "variável nas políticas de intervenção sobre o espaço e as populações que buscam mudanças no marco das relações sociais e econômicas" (Echeverri, 2009, p. 57).

Este caráter instrumental e prático da abordagem territorial manifesta-se na elaboração de programas que concretizam a intervenção estatal para o desenvolvimento dos territórios em instrumentos e normas. A seguir falaremos de duas políticas para o desenvolvimento que definem suas estratégias e ações com base nos territórios e suas identidades.

TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE COMO UNIDADE DE PLANEJAMENTO

Embora o território seja também considerado um espaço de poder, aqui interessa explorar as qualidades do território como unidade de planejamento de políticas públicas. Nesse aspecto, o território cumpre funções de inclusão espacial, de promoção do protagonismo social, de integração de políticas e de ampliação da cooperação federativa.

O conceito de Território de Identidade dialoga de forma muito particular com a visão multidimensional do desenvolvimento, na medida em que as identidades são estabelecidas por um conjunto de elementos diversos: ambientais, sociais, culturais, econômicos e políticos. A realidade se impõe na caracterização do território de identidade e aponta para a necessidade de ser considerada na sua totalidade, na construção de soluções para o desenvolvimento territorial, valorizando a pluralidade dos atores e a multisetorialidade das políticas públicas.

Por essa razão os programas de desenvolvimento territorial devem atuar proativamente na inclusão dos diferentes segmentos sociais e dos múltiplos grupos de interesses presentes no território. Ao mesmo tempo, também de forma proativa, os programas de desenvolvimento territorial devem envolver gestores públicos de diferentes setores governamentais para possibilitar essa abordagem multidimensional.



O TERRITÓRIO E A IDENTIDADE COMO BALIZADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na virada do século XX para o XXI, as alarmantes cifras sobre a quantidade de populações pobres e em extrema pobreza, como a evidência desalentadora das desigualdades regionais e intraregionais no Brasil, levaram a questionar os modelos de desenvolvimento e as políticas públicas que foram implementadas nas décadas de 1980 e 1990. Assim, surge uma nova geração de políticas, que intervêm nos espaços, especialmente na zona rural, de outra forma.

Desta maneira houve uma mudança no objeto da ação, de interpretação e implementação. Já não se falava mais de um setor produtivo específico (o setor agrícola, por exemplo), ou de um ator social, mas sim de um novo objeto relacionado com as diferentes dimensões do desenvolvimento que se concretizam no território. Tratava-se, então de melhorar o pensamento sobre o território e sua instrumentalização como expressão política organizada do espaço, suas identidades e suas formas de ação na gestão do próprio desenvolvimento.

A equipe de transição montada pelo Governo eleito em outubro de 2002, preocupou-se por introduzir o enfoque territorial para o desenvolvimento visando ampliar o atendimento aos segmentos da agricultura familiar e aos beneficiários da reforma agrária, como também enfrentar o desafio da redução da pobreza rural e contribuir para diminuir as desigualdades econômicas, sociais e regionais no país. A partir de 2003 esta abordagem territorial se concretizou no Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais liderado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

Esta nova abordagem foi influenciada pelas ações que vinham sendo desenvolvidas no nordeste brasileiro para promover o desenvolvimento local e que, independente de estar focadas no âmbito municipal, geraram conhecimentos e experiências sobre formas participativas de planejar e executar ações para o desenvolvimento. Também as discussões travadas nas universidades brasileiras e nos organismos internacionais foram importantes para a adoção da abordagem territorial no Brasil. Desde fins dos anos 1990, a academia vinha discutindo, o tema do desenvolvimento territorial e sua estreita relação com uma nova percepção do ambiente rural. Organismos como o Instituto Interamericano de Cooperação para

Agricultura (IICA) e o Centro de Cooperação Internacional de Pesquisas Agronômicas para o Desenvolvimento (Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement - CIRAD), começaram a falar sobre um novo enfoque do desenvolvimento. Estas fontes, que se complementam e compartilham espaços de discussão, encontraram um ambiente receptivo no governo nacional por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) e, desde 2003, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

Na virada do século XXI, havia um interesse em divulgar, no Brasil, os estudos que vinculavam a dimensão espacial aos processos de desenvolvimento e conceber novas políticas para o desenvolvimento territorial. Com o objetivo de diminuir as disparidades inter e intraregionais, assim como as fortes desigualdades na distribuição da renda, pretendia-se encontrar novas e melhores tipologias que caracterizem o mundo rural brasileiro na sua relação com o Brasil urbano.

Tais considerações foram fundamentais para pensar a estratégia territorial e, são cruciais para entender a opção pelo enfoque territorial para o desenvolvimento rural no país que se materializou na criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) no início do Governo Lula.

Para a SDT a abordagem territorial é entendida como uma “visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção”.



Para esta Secretaria o território “é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, 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, donde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial”.

TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE E INCLUSÃO ESPACIAL

A opção por um modelo de desenvolvimento urbano industrial no Brasil levou o país a concentrar excessivamente sua população em grandes regiões metropolitanas. O ambiente rural passou a ser considerado um lugar do atraso, indesejado no processo de modernização do país. As políticas públicas foram gradativamente voltando-se para os grandes centros urbanos e o meio rural foi, cada vez mais, acumulando altos índices de pobreza e de desigualdades sociais, agravados pela concentração de terras nas mãos de poucos.

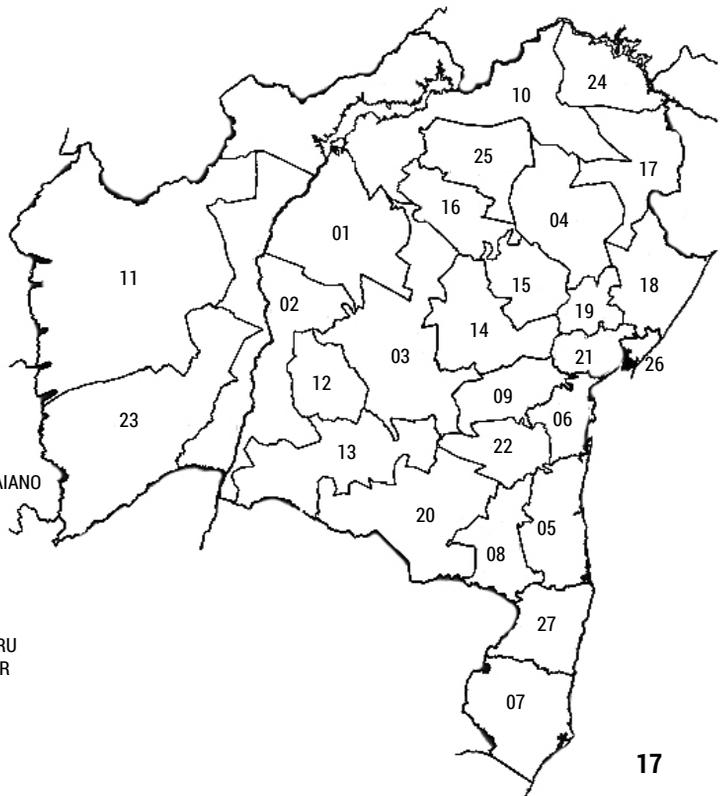
O território, tomado como unidade de planejamento, resgata a importância do meio rural como espaço de vida, de produção e de relações com a natureza. O território de identidade amplia a visibilidade dos espaços rurais como lugar de moradia, de demandas por serviços, equipamentos públicos e realização de direitos.

O planejamento com base nos Territórios de Identidade revela a necessidade de rever prioridades nas políticas públicas para promover cidadania nos espaços rurais e para realizar uma verdadeira inclusão espacial, integrando campo e cidade dos municípios rurais com menos de 50 mil habitantes, que correspondem a 89% de todos os municípios do Brasil. O mais importante porém, é a capacidade de implantar um sistema equitativo na gestão pública do país, direcionando para o meio rural o melhor de cada política pública, aumentando o interesse da população por viver em seus territórios, preservando a cultura local e utilizando seus conhecimentos, saberes e talentos para promover o desenvolvimento.

Desde 2007, o Governo da Bahia trabalha com a abordagem territorial e busca “identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões”. Na Bahia existem, atualmente, 27 Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade de cada região. Com base numa consulta popular as comunidades, a partir de seu sentimento de pertencimento e representações sociais, identificaram tais territórios, que são unidades de planejamento das políticas públicas do Estado.

Ao incorporar a dimensão territorial como parte da estratégia de desenvolvimento, a Bahia busca ativar um modelo de gestão social capaz de se adequar à situação específica de cada território, de modo a responder com efetividade aos desafios encontrados em meio à diversidade do Estado. Desta maneira são fortalecidas redes de cooperação, de diálogo e de execução de políticas públicas que permitem, por sua vez, a construção de novos arranjos institucionais, com garantia da participação da sociedade civil e do controle social.

- 1 IRECÊ
- 2 VELHO CHICO
- 3 CHAPADA DIAMANTINA
- 4 SISAL
- 5 LITORAL SUL
- 6 BAIXO SUL
- 7 EXTREMO SUL
- 8 MÉDIO SUDOESTE DA BAHIA
- 9 VALE DO JIQUIRIÇÁ
- 10 SERTÃO DO SÃO FRANCISCO
- 11 BACIA DO RIO GRANDE
- 12 BACIA DO PARAMIRIM
- 13 SERTÃO PRODUTIVO
- 14 PIEMONTE DO PARAGUAÇU
- 15 BACIA DO JACUIPE
- 16 PIEMONTE DA DIAMANTINA
- 17 SEMIÁRIDO NORDESTE II
- 18 LITORAL NORTE E AGRESTE BAIANO
- 19 PORTAL DO SERTÃO
- 20 VITÓRIA DA CONQUISTA
- 21 RECÔNCAVO
- 22 MÉDIO RIO DE CONTAS
- 23 BACIA DO RIO CORRENTE
- 24 ITAPARICA (BA/PE)
- 25 PIEMONTE NORTE DO ITAPICURU
- 26 METROPOLITANO DE SALVADOR
- 27 COSTA DO DESCOBRIMENTO



Em 2010, foi instituído o **Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial**, primeiro do gênero no Brasil, que é vinculado à Secretaria do Planejamento do Governo do Estado da Bahia. A maior instância de representação na estratégia territorial é o Colegiado Territorial que foi implantado em todos os 27 territórios.

Além disto, existe uma Rede de Apoio, a **Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia (CET)**, que se constitui como um espaço político de representações dos Territórios e de seus Colegiados, o que vem ampliando e legitimando o diálogo entre eles e as diversas instituições públicas. A CET é formada por representantes dos colegiados territoriais, por entidades da sociedade civil organizada e instituições públicas. Seu objetivo é articular as 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.

Como resultados desta estratégia podem-se citar o planejamento plurianual dos períodos 2008/2011 e 2012/2015 elaborados pelo Governo Estadual da Bahia definindo os Territórios de Identidade como principal unidade de intervenção. Para isto foram realizadas plenárias em todos os territórios. De forma complementar ao PPA foi criado o Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual (CAPPA), constituído por representantes dos 27 territórios, com o objetivo de monitorar e acompanhar a execução do PPA e de realizar as Conferências Territoriais Setoriais. Isto tem permitido ampliar o debate do governo estadual com os territórios.

Outro importante resultado deste processo é a produção de informações sobre os Territórios de Identidade em publicações como a Revista Bahia de Todos os Cantos e Estatísticas dos Territórios de Identidade. Soma-se a isto o incentivo à formação de consórcios públicos territoriais, o suporte administrativo e institucional na execução de projetos e prestação de serviços, além



da contratação de Representantes Territoriais de Cultura para todos os 27 territórios de identidade.

Os resultados positivos da estratégia territorial indicam que os territórios da Bahia estão carregados de elementos que constroem suas identidades e reforçam seus laços de união e ações coletivas.

Descrições como a feita pela equipe da Universidade Estadual de Feira de Santana sobre o Território do Sisal ajuda a entender de que são feitas essas identidades:

“O Território do Sisal representa o sertão baiano com suas exuberâncias, sofrimentos e faturas. O sertão é um misto de condições objetivas – clima, relevo, vegetação – e de representações subjetivas; de seca, escassez, fome, desespero, como também de exuberância e fatura; de dor, sofrimento, mas também de alegria, presente nas inúmeras formas de expressão cultural e de diversão. Um espaço de cordialidade e de dominação política, e de respostas conforme o nível de interesse do sertanejo.” (FERREIRA, 2011).

O Território do Sisal foi o primeiro território da Bahia a ser incorporado no Programa de Desenvolvimento dos Territórios Rurais apoiada pelo MDA, mas ele já estava organizado como uma expressão política que lutou pelos direitos de seus cidadãos. Conforme consta no Relatório Analítico elaborado pela Célula de Acompanhamento e Informação do Território do Sisal.

“Houve, em 1979, a primeira mobilização de agricultores familiares (à época chamados de “pequenos agricultores”) no Estado, pós 64, reivindicando medidas do governo do Estado para flexibilizar a cobrança do ICM para os produtos alimentares; com a fundação da Associação dos Pequenos Agricultores do Estado da Bahia (APAEB8), em 1980, denunciaram as precárias condições de vida dos “mutilados do sisal” (pessoas acidentadas no processo de desfibramento), reivindicando amparo previdenciário, o que ganhou repercussão internacional; na década de 1990, enfrentaram os problemas do trabalho infantil no sisal e nas pedreiras, também com repercussão internacional, de onde nasceu o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) que hoje cobre todos os municípios do Estado da Bahia; foram muitas as mobilizações reivindicando medidas de combate aos efeitos das secas e de valorização do sisal.” (FERREIRA, 2011).

A base de luta que caracteriza esse território inserido no semiárido baiano, que tem cerca de 58% de sua população nas zonas rurais, constitui uma das principais características de sua identidade. A dimensão política, junto com o componente eminentemente agrícola de sua economia, entre eles a produção do sisal, marcam as identidades desse território.

PROTAGONISMO SOCIAL NOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE

O **protagonismo dos atores sociais** de um território é um dos elementos centrais das políticas de desenvolvimento territorial. É ao mesmo tempo meio, como parte de um processo desejável de tomada de decisões participativas, e também é um fim, sendo a ampliação da democracia um dos principais resultados esperados do desenvolvimento sustentável.

O conceito de Território de Identidade utilizado nos programas de desenvolvimento territorial no Brasil já representa um reconhecimento ao protagonismo dos atores, na medida em que respeita e considera a sua história na ocupação dos espaços, as relações sociais construídas, a cooperação e o conflito até então experimentados, o acúmulo dos êxitos e fracassos e o aprendizado coletivo que deu feição ao território.

O protagonismo social não é uma diretriz ou resultado a posteriori, na gestão territorial. Por essa razão o território de identidade, carregado de protagonismo, pode transformar sentimento de pertencimento em compromisso com o desenvolvimento. Assim, é muito importante que os programas de desenvolvimento territorial tenham considerado os atores locais na definição dos recortes territoriais (quantos e quais os municípios que o compõem) e na denominação dos territórios (Chapada Diamantina, Extremo Sul, Recôncavo, Bacia do Jacuípe).



OS INSTRUMENTOS PARA A GESTÃO TERRITORIAL

As ações com enfoque territorial implementadas pelo MDA e pelo Governo da Bahia, baseiam-se em três aspectos fundamentais:

- a) o território,
- b) os colegiados territoriais e
- c) o planejamento territorial.

O **território**, como já dito, parte de elementos de identidade, características geográficas, históricas, sociais, ambientais, econômicas, políticas e institucionais comuns a um grupo de municípios.

Os **colegiados territoriais** agrupam organizações da sociedade civil e as esferas do poder público para executar a gestão social do desenvolvimento territorial. Através da gestão social busca-se fortalecer as institucionalidades territoriais para facilitar a constituição de espaços de participação como principal referência para as iniciativas de desenvolvimento territorial. Para que esta gestão aconteça efetivamente ela deve ter como base sistemas descentralizados, com participação e alta densidade de informação, de parcerias e de articulações em rede.

Um dos meios para promover a participação é criar institucionalidades, nas quais o poder e as responsabilidades sejam compartilhados e estabeleçam-se pactos que partam do planejamento territorial e se efetivem na elaboração de um plano de desenvolvimento negociado.

O Colegiado tem como sua primeira tarefa elaborar um **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável** (PTDRS) que define a visão de futuro, os eixos estratégicos aglutinadores e os principais programas que pretendem colocar em execução no território. O PTDRS é um plano geral e deve estimular a elaboração de outros Planos setoriais e temáticos. Os mais comuns são os Planos Safras Territoriais, que definem as metas quinquenais para ampliação dos serviços de crédito rural e assistência técnica para a agricultura no território e os Planos Econômicos das Cadeias Produtivas dos Territórios e, por extensão, os planos de negócios das organizações produtivas dos agricultores, suas cooperativas e associações.

Também há estímulos para elaboração de planos setoriais como o **Plano Territorial de Cultura**. Pretende-se que o processo de elaboração dos planos nos 27 territórios seja uma oportunidade de consolidar o planejamento como uma ferramenta indispensável ao desenvolvimento territorial.

Além de instrumentos de gestão como o PTDRS e as novas institucionalidades constituídas para gerir o desenvolvimento dos Territórios de Identidade, existem outras opções de articulação entre os diferentes níveis da Federação, como os **consórcios públicos**, cujo marco jurídico permite a gestão associada de serviços públicos entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

De acordo com o Art. 241 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem com a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

No marco dos Territórios de Identidade a opção de criar vínculos formais entre o grupo de municípios facilita a definição de projetos de cunho territorial que sejam estratégicos para o conjunto de municípios e não para um em particular. Esta perspectiva reforça a integração e articulação dos municípios em um território, o que é fundamental para o desenvolvimento territorial.

Segundo a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), estas instâncias poderão:

- a) Firmar convênios, contratos e acordos;
- b) Receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas;
- c) Promover desapropriações e instituir servidões previamente declaradas pelo poder competente;
- d) Outorgar concessões e permissões de serviços públicos;
- e) Ser contratado diretamente pelas unidades federativas que compõem o consórcio.

Além de favorecer a formulação e execução de projetos estratégicos identificados nos PTDRS, os consórcios facilitam a captação de recursos da Federação e dos Estados diminuindo as limitações orçamentárias características dos Entes Municipais.

Por outro lado, os consórcios são instâncias de natureza técnica executiva que podem acompanhar e assessorar aos Colegiados Territoriais no planejamento, monitoramento e avaliação dos PTDRS, assim como na qualificação das diversas organizações que participam nos Colegiados para o fortalecimento das institucionalidades territoriais.

Saiba mais: confira o caderno temático “Redes e Consórcios”

Por meio destes arranjos institucionais de caráter intergovernamental é possível realizar atividades continuadas, prestar serviços permanentes e operar ou subcontratar a administração de serviços específicos que demandem recursos muito onerosos aos seus membros considerados individualmente. Esta é uma das maneiras de viabilizar a implementação de políticas públicas a partir da integração e otimização de recursos para a prestação dos bens e serviços demandados pelas comunidades

INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS TERRITÓRIOS

Ao tomar o território de identidade como unidade de planejamento, uma das mais relevantes tarefas é promover a integração das políticas públicas, com base no processo de gestão territorial, que inclui planejamento ascendente, protagonismo dos atores e novas institucionalidades.

O território passa a ser o “ponto de encontro” para onde convergem os esforços de cada política pública setorial, permitindo as complementaridades, as articulações e a efetividade das ações e, por fim, a oferta de serviços integrados à comunidade, com ganhos institucionais para todos.

A integração das políticas públicas ganha velocidade nos Territórios de Identidade, sobretudo pela capacidade local de agregar informações sobre a atuação de cada setor, suas metas, cronogramas e recursos e pela contribuição do controle social, capaz de interferir para evitar sobreposições, superposições e repetições de esforços entre as organizações executoras das políticas públicas.

No entanto, o mais importante no processo de integração é a contribuição do planejamento ascendente realizado no território e o diálogo com outros níveis e instrumentos de planejamento para ajustar as ações setoriais, proporcionando maior eficácia no uso dos recursos públicos, através da combinação dos esforços de cada organismo governamental.



A CULTURA E O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Segundo Jaime Urrutia (2009, p. 9), “o território é a base primeira de qualquer identidade cultural. A partir dele constroem-se referentes simbólicos e relatos históricos que permitem a um grupo humano compartilhar as mesmas tradições e expressões culturais”.

Ao falar da dimensão cultural do desenvolvimento territorial podemos pensar em dois tipos de abordagens complementares. A primeira coloca a cultura como a dimensão fundamental na determinação do tipo de desenvolvimento de cada território e a segunda identifica os recursos culturais, sejam materiais ou imateriais, como atividades econômicas.

Seguindo o MDA e o IICA (2006), entendemos a cultura, como um sistema de significados “partilhados pelos membros de uma sociedade para ordenar seus comportamentos, valores, manifestações, expressando unidade e coesão social.” As identidades são uma fonte para a construção desses significados. Na perspectiva territorial, a identidade é uma marca do território e, como tal, é considerado um fator de aglutinação que permite reconhecer e valorizar a diversidade e mediar interesses, assim como contribuir para a coesão de princípios e a convergência de dinâmicas sociais, culturais e econômicas. Nesse sentido, a identidade favorece a confluência dos atores em torno de interesses que beneficiem à coletividade. Conforme Rafael Echeverri (2009), “a cultura, além de determinar em grande proporção os processos de desenvolvimento, determina os mecanismos da organização social, os incentivos para inserção política, as motivações e as possíveis explicações para que as condições subjetivas do desenvolvimento convertam-se em fundamentos de determinada estratégia política.”

Por sua vez, o território, entendido como uma construção histórica, incorpora as dimensões ambiental, econômica, social, cultural e institucional e política que demarcam suas principais características. A relação entre estas diferentes dimensões e a preponderância de uma delas será determinada pelas expressões de poder que constroem os territórios. A dimensão econômica está mediada pela geração de trabalho e renda; espera-se que ao pensar ações que contribuam com esse indicador, os atores do território tenham a capacidade de inovar, diversificar, usar e articular recursos locais ou regionais. A dimensão sociocultural, na perspectiva territorial, é

constituída pela história, pelos valores, visões compartilhadas, significados, códigos, ícones, tradições e as culturas populares. As ações procurarão garantir a equidade social obtida pela participação dos cidadãos nas estruturas de poder, tendo como referência os aspectos que a constituem. Na dimensão político-institucional favorece-se a construção ou ajuste das instituições para o exercício cidadão e a governabilidade democrática. Por fim, a dimensão ambiental se apoia no princípio da sustentabilidade e se refere aos ativos para o desenvolvimento.

Ao falar dos recursos culturais, materiais ou imateriais, como fontes de geração de renda, também estamos fazendo referência às manifestações culturais que reforçam as identidades territoriais. Os Aspectos específicos do território (por exemplo tradições e práticas sociais ou paisagens naturais), quando valorizados, não somente reforçam a autoestima dos grupos locais, como também podem-se transformar em atividades econômicas que contribuam para a melhoria das condições de vida de suas populações.

Faz-se necessário implementar diferentes estratégias para utilizar, por parte das comunidades pertencentes aos Territórios de Identidade da Bahia, os recursos naturais ou culturais para melhorar seus ganhos econômicos. Maria Fonte (2009, p. 42) afirma que “os elementos materiais da cultura (produtos artesanais, cozinha, arquitetura, variedade e raças locais) ao interatuar com os usos e costumes do lugar e com o entorno natural (paisagem, vegetação espontânea, biodiversidade) adquirem um valor simbólico ligado à identidade local que logra comunicar significados distintos e que resulta apreciado pelo consumidor.”

A cultura, tanto por influenciar o tipo de desenvolvimento mais adequado a um território, quanto como fonte de recursos, precisa ser considerada na definição de uma estratégia territorial, que deve ser formulada a partir do reconhecimento das identidades construídas historicamente e cujos referentes e expressões vão mudando no tempo e no espaço.



COOPERAÇÃO FEDERATIVA NOS TERRITÓRIOS

No Brasil o tema da descentralização da administração pública e a cooperação federativa estão permanentemente na pauta do debate político. Dentre as correntes que se apresentam mais fortes, está o municipalismo, que defende maior autonomia e descentralização em favor dos municípios.

O território como unidade de planejamento é parte de um processo de descentralização que envolve os três níveis federativos e agrega a participação da sociedade civil no processo de decisão e controle social das políticas públicas.

O território de identidade na escala supramunicipal como se apresenta nos programas de desenvolvimento territorial do Brasil, reforça a importância dos municípios na administração pública, porém, mais do que isto, amplia a possibilidade para os pequenos municípios na participação relativa frente aos grandes municípios metropolitanos do país, corrigindo uma desigualdade no atendimento das outras unidades federativas, estado e união, em função de dados populacionais e concentração de infraestrutura. Ao organizar 10, 15, 20 ou mais municípios, um território ganha em escala. Pode significar uma população equivalente a um município de porte médio, de 200, 300 ou 500 mil habitantes.

A cooperação federativa a partir de uma abordagem territorial do planejamento também possibilita ganhos de qualidade nas relações entre os níveis federativos, na medida em que a participação da sociedade civil e a pluralidade política partidária, presente nas instâncias de gestão territorial (Colegiados), melhora a aplicação e uso de critérios na definição de prioridades. Isto pode modificar de maneira substancial o modo de fazer a destinação dos recursos públicos, com base nas relações entre correligionários de uma mesma sigla partidária, para uma utilização de critérios com base nas demandas e nos interesses da população, no déficit social apresentado por cada município ou ainda com base nas potencialidades e capacidades de respostas aos investimentos de cada um deles.



REFERÊNCIAS

Brasil. Ministério de Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Documento Institucional nº 1**. Brasília: MDA, 2005a.

Brasil. MDA. SDT.. **Marco de referência para apoio do desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: MDA, 2005b

Brasil. MDA. SDT.; IICA. **Desenvolvimento Sustentável e Territorialidade: identidades e tipologias**. Relatório Segunda Fase. Documento de Trabalho. Brasília, 2006.

ECHEVERRI, Rafael. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009.

FERREIRA, Ildes et. al. **Relatório Analítico elaborado pela Célula de Acompanhamento e Informação do Território do Sisal** (convênio CNPq/MDA). Documento Técnico. 2011.

FONTE, María. **Hacia un sesgo rural en el desarrollo económico: la valorización de la riqueza cultural en América Latina**. In: RANABOLDO, C. e SCHEJTMAN, A. **El valor del patrimonio cultural: territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas**. Lima: IEP, RIMISP, 2009.

OLIVEIRA, Douglas e VALENCIA, Mireya. **Percepção de Atores Sociais Sobre Gestão Estratégica e Gestão Social no âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil**, ENAPEGS, 2011.

VALENCIA, Mireya. **O Território do Desenvolvimento e o Desenvolvimento dos Territórios: o Novo Rosto do Desenvolvimento no Brasil e na Colômbia**. 2007. Tese (Doutorado). Universidade Brasília, Brasília: 2007.

URRUTIA, Jaime. Território Identidade e Mercado. In: RANABOLDO, C. e SCHEJTMAN, A. **El valor del patrimonio cultural: territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas**. Lima: IEP, RIMISP, 2009.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

Governador do Estado da Bahia
JAQUES WAGNER

Secretário de Cultura
ANTÔNIO ALBINO CANELAS RUBIM

Chefia de Gabinete
RÔMULO CRAVO

Diretoria Geral
THIAGO PEREIRA

Superintendente de Desenvolvimento Territorial da Cultura
TAIANE FERNANDES

Superintendente de Promoção Cultural
CARLOS PAIVA

Diretor do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural
FREDERICO MENDONÇA

Diretora da Fundação Cultural do Estado da Bahia
NEHLE FRANKE

Diretora da Fundação Pedro Calmon
FÁTIMA FRÓES

Diretora do Centro de Culturas Populares e Identitárias
ARANY SANTANA

COLEÇÃO POLÍTICA E GESTÃO CULTURAIS

Coordenação editorial
P55 Edições

Coordenação de conteúdo
Secretaria de Cultura do Estado da Bahia

Ilustrações
Jean Ribeiro

Impressão e acabamento
Gráfica Cartograf

P55 EDIÇÕES

www.p55.com.br

Impressão e acabamento em Salvador, Bahia, em setembro de 2013.
Direitos desta edição reservados à P55 Edições e à Secretaria de Cultura do Estado da Bahia.
Nenhuma parte pode ser duplicada ou reproduzida sem a expressa autorização.

COLEÇÃO
**POLÍTICA E
GESTÃO
CULTURAIS**

- Política Cultural
- Legislações Culturais
- Sistemas de Cultura
- Planos de Cultura
- Conselhos de Cultura
- Fomento à Cultura
- Participação, Consulta e Controle Social
 - Gestão Cultural
 - Redes e Consórcios
 - Território e Identidade