



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ECONOMIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

VITOR FERREIRA CAMPOS

**DESENVOLVIMENTO E TERRITORIALIZAÇÃO: UMA
ANÁLISE DA BAHIA NA PRIMEIRA DÉCADA DOS ANOS 2000**

Salvador
2012

VITOR FERREIRA CAMPOS

**DESENVOLVIMENTO E TERRITORIALIZAÇÃO: UMA
ANÁLISE DA BAHIA NA PRIMEIRA DÉCADA DOS ANOS 2000**

Trabalho de conclusão de curso apresentado junto ao curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia, na área de Desenvolvimento Territorial, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel.

Orientador Prof. Dr. Henrique Tomé da Costa Mata

Salvador
2012

Ficha catalográfica elaborada por Valdeina Veloso CRB 5-1092

Campos, Vitor Ferreira

C198 Desenvolvimento e Territorialização: Uma Análise da Bahia na
Primeira Década dos Anos 2000 / Vitor Ferreira Campos. – Salvador,
2012

48 tab..

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) -
Faculdade de Economia da UFBA, UFBA, 2012.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Tomé da Costa Mata

1. Territórios de Identidade 2. Orçamento Público 3. Bahia
I. Campos, Vitor Ferreira II. Mata, Henrique Tomé da Costa
III. Título

CDD – 307.1

VITOR FERREIRA CAMPOS

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DA
TERRITORIALIZAÇÃO DA BAHIA ENTRE 2002 E 2010**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de graduação de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em ____ de 2012.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Henrique Tomé da Costa Mata
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. André Mota
Universidade Federal da Bahia

Dr. Thaiz Braga

Salvador, 20 de Maio de 2012

Dedico este trabalho a todos que se esforçaram comigo, não para que eu simplesmente o completasse, mas para que ele fosse um passo a frente na minha trajetória.

AGRADECIMENTOS

Quando eu decidi fazer economia no vestibular da UFBA, acho que nenhum conhecido meu entendeu o motivo. Sinceramente, nem eu sei. O que eu sei é que o que eu passei dentro da UFBA, dentro da FCE, me fez ser o que, e quem, sou hoje. E eu me orgulho disso.

Vejo pessoas se arrependendo de tomarem a decisão A ou B e dizendo que são infelizes por culpa de tais decisões. Mas essas pessoas apenas estão tentando por a culpa em algo que elas não podem manipular: o passado. Talvez porque é mais fácil. Talvez porque elas não sabem o que fazer. Talvez por qualquer motivo que não me cabe julgar.

Mas o que eu não vejo as pessoas se perguntando no final é justamente isso: valeu a pena ter seguido tal caminho? E é isso que importa, no fim. Com certeza outras escolhas poderiam ter trazido mais benefícios a custos menores. Com certeza todo mundo é capaz de refletir e encontrar erros no passado, algo que mudaria, que deixaria de fazer, que faria de novo. Todo mundo é capaz de admitir que, realmente, houve decisões que poderiam ser tomadas num outro momento – talvez nunca.

Mas eu, como estudante de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, aprendi, principalmente, que o passado é reciclável. Que cada decisão tomada é uma variável explicativa (dependente), mas a importância dessa variável, o seu coeficiente, pode ser recalculado, reavaliado, para que o resultado (a variável explicada, independente) seja favorável.

O que eu quero dizer, é que se a escolha A ou B não foram boas o suficiente, faz-se a escolha C, D, E... Fazem-se quantas escolhas forem necessárias para que no fim, o tempo gasto em cada escolha não seja perdido, mas que esse tempo seja o material, o insumo, de algo maior, melhor e que o sentimento final seja de felicidade, agradecimento, esperança, orgulho e reconhecimento.

Sendo assim...

Agradeço a todos os meus familiares, em especial os meus pais, Gilberto e Eliana, e aos meus padrinhos, Luiz e Estela, que nem sempre concordaram com as minhas decisões, mas souberam respeitá-las e puderam me mostrar outros caminhos – e a isso eu agradeço mais ainda porque isso sim é educação. Agradeço ainda a outros familiares, alguns próximos, outros nem tanto. Alguns que nem me viram chegar até aqui, pois o tempo lhes foi menos generoso do que eu gostaria que fosse.

Agradeço aos meus amigos, em especial aos Camarados e a Roberta Fernandes, que são os irmãos que eu nunca tive, são parte da família que eu escolhi. Há ainda outros integrantes desta família, feitos na UFBA, feitos na época da escola, feitos em viagens. Agradeço a todos eles.

Agradeço aos meus professores, em especial a Henrique Tomé e aos “professores novos”, que me auxiliaram não apenas nesse trabalho, mas na minha formação como economista e como pessoa. Agradeço principalmente a estes que tornam possível o lema “ensino, pesquisa e extensão”.

Especialmente, gostaria de agradecer a mulher que escolhi para chamar de minha, Kat. Passamos por alguns momentos difíceis, a maioria imposto pela distância que nos tem separado e, no entanto, sempre a tive presente, ao meu lado, em todas as decisões, fossem elas fáceis ou difíceis.

“Eu me pergunto: quem manda neste país? Por que se conservam estas taxas de juros de fantasia, que sangram o país, deixando pequena margem para o crescimento? É difícil dirigir um país como este.”

- Celso Furtado, Um Longo Amanhecer

RESUMO

Este texto tem por foco a descrição da evolução do orçamento público no estado da Bahia, e traz algumas reflexões sobre o desenvolvimento econômico após a redefinição administrativa que instituiu os Territórios de Identidades na Bahia. Para compreensão deste cenário este estudo analisou o orçamento municipal, entre 2002 e 2006, em agregados territoriais, no que tange as receitas e despesas, possibilidades de financiamento, bem como a capacidade de alocação e de distribuição de recursos. A proposta metodológica realizada foi de pesquisa documental quantitativa e descritiva, com utilização de dados secundários provenientes da SEI até 2006 e de 2006 a 2010 a análise foi fundamentalmente qualitativa.

Palavras chave: Territórios de Identidade. Orçamento Público. Bahia.

ABSTRACT

This paper focuses on the description of the evolution of the public budget in the State of Bahia, and it also reflects upon the economic development after the concept of territorialization was coined, especially upon what pertains to the administrative redefinition that installed the *Territórios de Identidade* in Bahia. In order to understand this scenario, this study analyzes the municipal budget, between 2002 and 2006, in territorial aggregates, particularly that which pertained to revenues and expenditures, financial possibilities, as well as allocation capacity and distribution of resources. The methodological proposal carried out, up till 2006 is a quantitative, descriptive documentary research and uses secondary data from SEI; from 2006 until 2010, the analysis was fundamentally qualitative.

Key Words: *Territórios de Identidade*. Public Budget. *Bahia*.

LISTA DE SIGLAS

CAF – Capacidade de Auto-Financiamento
CF – Constituição Federal
CGS – Concentração dos Gastos Sociais
CT – Concentração das Transferências
FERHBA – Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia
FIES – Fundo de Financiamento Estudantil
FPE – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNCEP – Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza
FUNPREV – Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia
FUNSERV – Fundação de Seguridade Social dos Servidores Públicos Municipais
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LDO – Lei de Diretriz Orçamentária
LOA – Lei Orçamentária Anual
PIB – Produto Interno Bruto
PPA – Plano Plurianual
PRM – Partido Republicano Mineiro
PRP – Partido Republicano Paulista
RA – Regiões Administrativas
RC – Retorno de Capital
RE – Região Econômica
RMS – Região Metropolitana de Salvador
SEI – Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos da Bahia
SEPLAN - Secretaria do Planejamento
TI – Territórios de Identidade

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	12
2.1	DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA PÚBLICA	14
3	CENÁRIO	17
3.1	REGIÃO, TERRITÓRIO E ENTES FEDERATIVOS	18
3.2	TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE	20
3.3	DEMOCRACIA NO BRASIL: A DESCENTRALIZAÇÃO	22
3.4	RECURSOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DISTRIBUIÇÃO E POLÍTICAS	24
3.4.1	Plano Plurianual no Brasil: Distribuição de Recursos entre Entes Federativos	26
3.4.1.1	Plano Plurianual na Bahia	28
4	METODOLOGIA	31
4.1	FONTE DE DADOS E DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS	34
4.2	CONCEPÇÃO DE ÍNDICES TERRITORIAI	35
5	ANÁLISE DE RESULTADOS	38
5.1	ORÇAMENTO MUNICIPAL AGREGADO TERRITORIALMENTE (2003 – 2006)	38
5.1.1	Índice Capacidade de Autofinanciamento – CAF	38
5.1.2	Índice Concentração das Transferências – CT	39
5.1.3	Índice Concentração dos Gastos Sociais – CGS	40
5.1.4	Índice de Retorno de Capital – RC	41
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
	REFERÊNCIAS	
	APÊNDICE	

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é a descrição da evolução do orçamento público no estado da Bahia. Esta evolução é analisada tendo em vista uma nova regionalização, os Territórios de Identidade, como unidades referenciais para o desenvolvimento. Neste sentido, o termo desenvolvimento perpassa a barreira regional e recai sobre o conceito mais amplo de desenvolvimento, abordado por SEN (1983), onde a questão do crescimento é considerado apenas um dos aspectos do desenvolvimento econômico.

Ainda de acordo com SEN (1983), é possível haver países com PIBs elevados e baixos indicadores de desenvolvimento. Para os fins deste trabalho, o foco escolhido com relação aos gastos, crescimento ou evolução orçamentária, se restringe estritamente ao Estado, por dois motivos, o pressuposto do Estado Democrático de Direito e o Controle Social (ou Regulação).

A hipótese investigada era que mesmo após a redefinição dos Territórios de Identidade, o orçamento público continuaria a demonstrar características e subdesenvolvimento. Para validar tal hipótese este estudo analisou, até o ano de 2006, o orçamento municipal sob a ótica metodológica de uma pesquisa documental quantitativa e descritiva. A partir de 2006 a pesquisa foi fundamentalmente qualitativa. Os dados secundários de 2002 a 2006, provenientes da SEI, foram tratados, no que tange as receitas e despesas, e agregados territorialmente. As possibilidades de financiamento, bem como a capacidade de alocação e de distribuição de recursos, foram identificadas através da criação de índices de análise orçamentária.

Algumas conclusões gerais puderam ser demonstradas enquanto algumas conclusões mais específicas, apesar de existirem, são muito frágeis devido a problemas estruturais que vão desde o conceito de território até ações/políticas do governo da Bahia. Por exemplo, uma conclusão geral e positiva, é que a regionalização em Territórios de Identidade é a pioneira em primar pela participação popular na concepção, gestão e execução das políticas públicas do estado baiano. Uma conclusão específica que pode ser considerada como frágil é a afirmação de que a regionalização em Territórios de Identidade não demonstra uma melhora expressiva na alocação dos recursos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Sendo o Brasil um dos países com maior área e população do mundo, os critérios a serem utilizados para definição do planejamento econômico nacional sempre se configurou em uma equação de difícil solução. Por todo o país a desigualdade socioeconômica na geração de riqueza e a concentração da pobreza, podem ser sinalizadas como os maiores empecilhos para alcance da consolidação e sucesso do planejamento econômico nacional.

Em 1930, em razão das dificuldades da administração pública para planejar e concretizar as políticas econômicas do governo, o IBGE subdividiu o Brasil em cinco regiões. Desde então, a execução dos planos e projetos de desenvolvimento regional tem sido uma premissa para alocação dos recursos entre os estados do país. Porém, a partir da década de 1970 a reativação do debate acerca de novas formas de organização, distribuição e compreensão dos espaços sociais, aponta tais fatores como determinantes do desenvolvimento. Alguns sistemas de organizações territoriais não-tradicionais têm demonstrado melhores resultados no perfil do crescimento econômico em regiões menos urbanizadas ou industrializadas.

Portanto, não é suficiente que os territórios localizem plantas industriais e oficinas de serviços, e sim que gerem recursos e externalidades específicas necessárias ao desenvolvimento, fazendo que o território se torne uma fonte dinâmica do desenvolvimento. Nesse contexto, surge o conceito de competitividade territorial que, para Lopes (2001), é a capacidade de uma unidade territorial assegurar as condições econômicas necessárias ao seu desenvolvimento sustentável. As condições descritas acima seriam de primeira ordem, já que as condições de suficiência definem o potencial de atração e fixação das pessoas, bem como a geração de inovação e emprego, consideradas indispensáveis à autonomia e à independência local.

De acordo com FURTADO (2001), uma localidade se desenvolve e se destaca economicamente, fazendo com que os outros assumam o papel de periferia, à margem do desenvolvimento. No Brasil, o estado da Bahia pode ser caracterizado como subdesenvolvido nesse sentido, pois, historicamente os polos econômicos do país deslocaram-se para as Regiões Sul e Sudeste, tendo a Bahia praticamente se especializado na produção de bens primários e assumido um perfil agroexportador de abastecimento para a industrialização da Região Centro-Sul. Como expõe CAMPOS (2000 apud EVANGELISTA et al.)

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

Isso vai de encontro com a Constituição Federal, que determina os pilares do Estado Democrático de Direito

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias[...]

Diante de um cenário de crescente insatisfação com as políticas regionais, é que começa uma “crise do planejamento” nacional, permitindo que os estados ganhem força no seu planejamento. Como descreve CAMPOS (2000 apud EVANGELISTA et al.)

As reivindicações regionalistas que levaram as políticas de planejamento para os níveis estaduais, perdendo assim a interação com o governo federal, faz surgir à crise do planejamento no Brasil

Isso coloca nas mãos dos governos estaduais as rédeas deste processo de planejamento do desenvolvimento, tendo estes governos estaduais que assumir a iniciativa de investir nas regiões consideradas subdesenvolvidas, onde, por exemplo uma elevada parcela da população vive em extrema pobreza¹. O investimento público nestas regiões explora potencialidades econômicas até então não exploradas, ou não identificadas, em função da histórica escassez de investimentos em infraestrutura.

Outro aspecto relevante ao problema da alocação de recursos é a necessidade de ser uma instituição de natureza pública a obrigatoriedade da intervenção visando melhorar a competitividade de determinados setores econômicos. A rentabilidade da agropecuária, por exemplo, depende de um conjunto de fatores instáveis: horizontes de tempo, intemperismo, sazonalidade, tecnologias e intensidade de investimentos. Essas variáveis geram incertezas e forçam os Governos a adotarem planos alternativos e diferenciados para cada caso, o que seria

¹ De acordo com o IBGE (apud ANDRADE, 2011) mais de 16 milhões vivem em extrema pobreza no Brasil, ou seja 8,5% da população. É considerada pobreza extrema a condição da pessoa que tem renda até R\$ 70 por mês.

absolutamente inviável em se tratando dos (pequenos) proprietários do setor privado. As políticas públicas de incentivo, como as isenções tributárias, auxílios fiscais e os subsídios, são estratégias importantes de gestão desses fenômenos econômicos, quando se tem em mente o desenvolvimento e a equidade.

A promoção da capacidade de gerenciamento dos assuntos públicos, partindo dos atores institucionais e econômicos locais, é chamada de governança. Assim, o exercício do poder local objetiva diagnosticar a realidade, definir prioridades e planejar ações para, na base dos recursos disponíveis, explorar as potencialidades de cada território podendo superar os desafios do desenvolvimento (MAYNTZ, 2000). É na verdade, uma autogestão, uma regulação da sociedade para com a própria sociedade.

Portanto, o desenvolvimento territorial resulta da interação entre atores públicos e privados, tendo a estrutura fiscal de cada território um papel central neste processo. A estrutura fiscal é importante porque através dela é que se procede com eficácia o esquema de gestão das transferências de recursos com a finalidade de financiar o processo de desenvolvimento.

2.1 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA PÚBLICA

Para tratar de fato dos Territórios de Identidade com base no referencial teórico adotado e focando principalmente nas ações do governo, antes mesmo de focar na definição dos Territórios de Identidade, é preciso definir o escopo e a definição de dois termos: política pública e desenvolvimento.

Começando pelo segundo e citando SEN (1999) novamente tem-se

O desenvolvimento pode ser visto, argumenta-se aqui, como um processo de expansão das liberdades reais de que desfrutam as pessoas. Enfocar a liberdade humana contrasta com concepções mais estreitas do desenvolvimento, como as que o identificam com o crescimento do produto nacional bruto ou com o aumento da renda pessoal, ou com a industrialização, ou com o avanço tecnológico, ou com a modernização social... Ver o desenvolvimento em termos da expansão das liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que tornam o desenvolvimento importante, antes que meramente para os meios, que, inter alia, cumprem parte proeminente no processo

Uma consideração importante sobre a definição de SEN (1999) é que para ele o

desenvolvimento nada tem a ver com redução de desigualdades. Para ele, uma vez que as liberdades substantivas são garantidas, o próprio conceito de desigualdade se torna subjetivo. E novamente, destaca-se a importância de definir desenvolvimento econômico como algo maior que o crescimento econômico. Desenvolvimento econômico está intimamente relacionado com mudanças estruturais quantitativas e qualitativas da sociedade. Tais mudanças podem ser observáveis, por exemplo, em infraestrutura, capital humano, competitividade, inclusão social, natalidade e mortalidade, esperança de vida... Entre uma outra série de indicadores sociais que, aqui, serão considerados como “variáveis do desenvolvimento”

Este conceito é extremamente relevante para a noção controle social explicada anteriormente ao abordar MAYNTZ (2000), pois pode ser facilmente objetivado através das plenárias populares que os Territórios de Identidade vão estimular. Muito embora, objetivar não signifique tornar realidade mas sim nortear o caminho a percorrer. Ainda de acordo com o próprio SEN (1999)

Entre as liberdades relevantes inclui-se a liberdade de agir como cidadão que tem sua importância reconhecida e cujas opiniões são levadas em conta, em vez de viver como vassalo bem alimentado, bem vestido e bem entretido

Se o conceito “abstrato” de liberdade que SEN (1999) for “apropriado” para “direitos”, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), define que tais direitos devem ser garantidos e que é dever do povo brasileiro, e de seus representantes democraticamente eleitos, a manutenção de tais direitos.

Mas como tais direitos podem ser, de fatos, garantidos?

RUA (1998) afirma que a principal característica das sociedades modernas é a diferenciação social, isto é, não apenas os membros são diferentes entre si nas sociedades, mas também possuem valores, interesses, ideias e aspirações diferentes. Portanto, essa mistura de diferenças e complexidades em um mesmo lugar, naturalmente, há de gerar conflitos. Uma vez que tais conflitos existam, a sociedade precisa estabelecer uma forma de garantir seu progresso e sobrevivência, e há basicamente dois caminhos a escolher: a coerção ou a política. Ainda de acordo com a autora, o problema com o uso da coerção é que, quanto mais é utilizada, mais reduzido se torna o seu impacto e mais elevado se torna o seu custo.

Sendo assim, pode-se dizer que uma resposta direta e absoluta para tal pergunta, não existe. Mas existe uma possibilidade em especial, a qual este trabalho pretende se apoiar, que é a democracia, ou seja, a política.

A democracia supõe que o povo escolhe os representantes que melhor podem representar seus interesses. Estes interesses não são, necessariamente, individuais – mas isso não garante que eles serão coletivos, de forma a representar todos os indivíduos ao mesmo tempo. Neste cenário, onde algumas políticas podem facilmente privilegiar uns em detrimento de outros, é que as políticas públicas são essenciais, principalmente para garantir que as minorias sejam representadas. Ainda de acordo com RUA (1998),

Existem, basicamente, três tipos de demandas: as demandas novas, as demandas recorrentes e as demandas reprimidas.

As demandas novas são aquelas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. Novos atores são aqueles que já existiam antes mas não eram organizados; quando passam a se organizar para pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos. Novos problemas, por sua vez, são problemas que ou não existiam efetivamente antes - como a AIDS, por exemplo - ou que existiam apenas como "estados de coisas"², pois não chegavam a pressionar o sistema e se apresentam como problemas políticos a exigirem solução. Um exemplo é a questão ambiental.

As demandas recorrentes são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental. Quando se acumulam as demandas e o sistema não consegue encaminhar soluções aceitáveis, ocorre o que se denomina "sobrecarga de demandas": uma crise que ameaça a estabilidade do sistema. Dependendo da sua gravidade e da sua duração, pode levar até mesmo à ruptura institucional. [...]

As demandas reprimidas são aquelas constituídas por "estados de coisas" ou por não-decisões[...]

Com essas três noções de demandas por política pública é que se pode supor o contexto onde o desenvolvimento no qual SEN (1999) descreve como a liberdade de agir como cidadão.

² De acordo com a própria autora, RUA (1998): Uma situação pode existir durante muito tempo, incomodando grupos de pessoas e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. Neste caso, trata-se de um "estado de coisas" - algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão. Quando este estado de coisas passa a preocupar as autoridades e se torna uma prioridade na agenda governamental, então tornou-se um "problema político".

3 CENÁRIO

O estado da Bahia, integrante da região Nordeste do Brasil, é subdividido internamente de várias formas por meio de leis federais, estaduais e municipais. Tais subdivisões são, entre outras, as Regiões Administrativas, Regiões Econômicas, Regiões Geográficas, Micro, Meso e Macrorregiões, Territórios de Identidade... Entretanto, o enfoque territorial vem sendo adotado como uma nova modalidade de planejamento do desenvolvimento:

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

Esta nova regionalização, denominada Territórios de Identidade (TI), coexiste com todas as outras regionalizações, porém cada uma tem seus fins determinados. As Regiões Administrativas têm por objetivo a descentralização das atividades e serviços das instituições públicas. As Regiões Econômicas agregavam municípios em função de suas características geográficas e das potencialidades econômicas regionais, bem como a identificação de focos dinâmicos do desenvolvimento e das “áreas problemas” e suas causas (SEI, 2010).

Duas questões foram levantadas na busca pelo entendimento da territorialidade na Bahia:

- a) Qual a necessidade de se planejar a partir da regionalização denominada “Territórios de Identidade”?
- b) Sabendo que os recursos públicos, administrados pelos Entes Federativos, não se destinam à regiões que não são dotadas de personalidade jurídica³, quais os critérios para alocação dos recursos nos Territórios de Identidade?

Na pergunta a) o questionamento paira na questão conceitual sobre os Territórios de Identidade: por que criar uma nova regionalização uma vez que existem outras tantas regionalizações?

³ De acordo com Beviláqua (apud AQUAVIVA, 2008), personalidade jurídica é um conceito proveniente do direito e diz respeito à aptidão de uma pessoa ou ente para exercer direitos e contrair obrigações, a partir do seu reconhecimento pela ordem jurídica. Assim, tanto a pessoa natural quanto a pessoa jurídica são dotadas de personalidade jurídica. Ainda de acordo com Acquaviva (2009), a Constituição Federal de 1988 instituiu que a União, Estados, Municípios e Distrito Federal são pessoas jurídicas de Direito público, mas não há previsão na legislação brasileira que institua personalidade jurídica para as regiões do país ou dos Estados.

Já b) levanta o questionamento referente ao destino dos recursos públicos, pois uma vez que a regionalização define as unidades de planejamento do estado, supõe-se que os recursos serão distribuídos com base nestas unidades.

Uma resposta objetiva para ambas as perguntas está incrustada na definição dos Territórios de Identidade, que pode ser simplificada ao definir que o TI é um espaço dinâmico, mutável, mas que sofre de forma permanente as influências socioculturais de seus integrantes no seu contínuo processo de edificação. Uma característica importante destas unidades, conceitualmente novas, é que passam a ser localidades próximas, não em termos físicos mas principalmente em aspectos estruturais. Dessa forma, o objetivo de reduzir as desigualdades típicas e específicas é solidificado, difundido e praticado. Território é mais uma definição cultural, social e potencial, que contrasta com a natureza físico-geográfica das unidades que norteavam o planejamento econômico anteriormente.

Portanto, o “por quê?” de se utilizar Territórios de Identidade é o novo conceito de aglomeração por semelhanças culturais, sociais, econômicas e não apenas por características geográficas. E com relação aos recursos, de fato é suposto que haverá melhor distribuição de recursos (SEI, 2004).

3.1 REGIÃO, TERRITÓRIO E ENTES FEDERATIVOS

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu artigo 18 prevê expressamente que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Isto implica dizer que há autonomia dos entes federativos para criar leis e administrar recursos, desde que em consonância com os princípios previstos na própria Constituição Federal e no ordenamento infraconstitucional referente à administração pública direta e indireta.

Além disso, a CF (1988) prevê que união entre Estados, Municípios e Distrito Federal é indissolúvel, bem como estabelece a igualdade entre todos os entes federados. Portanto, não há distinção hierárquica entre eles, ainda que algumas tarefas sejam de atribuição exclusiva da

União.

É importante estabelecer a distinção entre cada um dos entes federados e regiões – as quais não possuem personalidade jurídica, o que lhes permitiria ter representantes dos poderes executivo, legislativo e judiciário – para que possamos discutir as propostas do desenvolvimento brasileiro.

Tendo trazido a definição da CF sobre a composição do Brasil, é importante esclarecer alguns conceitos como Federação, entes federativos, União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Regiões. A Federação é uma forma de Estado que se compõe existência de várias ordens jurídicas, as quais não têm distinção hierárquica entre elas, mas que estão unidas de forma indissolúvel e (no caso do Brasil) são autônomas e independentes.

União, Estados, Municípios e Distrito Federal são entes federativos que têm personalidade jurídica, ou seja, são ordens jurídicas com autonomia econômica, administrativa e política, com representação nos três poderes: legislativo, executivo e judiciário.

Diferente destes entes federativos, as regiões não têm personalidade jurídica e não se constituem em entes federativos. Caracterizam-se por agrupar vários estados, no caso brasileiro, existem as regiões Norte, Sul, Nordeste, Sudeste e Centro-oeste ou agrupar vários municípios, como é o caso dos Territórios de Identidade – definidos no estado da Bahia.

No caso da Bahia, a maioria dos municípios localizados nos limites da fronteira do estado, apresentam características mais próximas a de estados vizinhos, assumindo, inclusive, o perfil econômico daqueles estados. Um corredor extenso no centro do estado da Bahia agrega grande parte da população, e em geral a mais pobre, especialmente agravada, em função do seu ecossistema que condiciona uma estrutura produtiva predominantemente primária e de subsistência. De modo geral, existem focos ou núcleos regionais da economia estadual orientados para os setores de serviço e indústria, mas, de certa, forma pouco expressivos quando comparados aos estados mais dinâmicos da federação.

Esta tendência de homogeneização espacial se verifica justamente porque as proximidades físicas, funcionais e culturais de determinados locais reforçam o protagonismo do

conhecimento e da aprendizagem coletiva, destacando a capacidade de transmissão de saberes tácitos, não formalizados, dificilmente decodificáveis mas fundamentais para a análise do processo de desenvolvimento. Assim, o enfoque territorial baseado em sistemas de produção e a influência da vizinhança são também aspectos importantes para a base econômica. Estes aspectos devem direcionar a análise do problema do desenvolvimento para as complexidades da realidade: arranjos espaciais, padrões de competitividade, conhecimentos tácitos, cultura, política, o imaginário da população e muitos outros elementos considerados fundamentais.

Na Constituição Federal (BRASIL, 1988) o termo “Território” está presente para designar uma unidade de governo, que possui um governador e, dependendo do tamanho, possui também Órgãos Judiciários, Ministério Público, Defensores Públicos e Câmaras Territoriais.

3.2 TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE

Os Territórios de Identidade nada têm a ver com a designação da Constituição. A ideia de territorialização tem apoio na tradição francesa de planejamento (*aménagement du territoire*), que considera o território como um espaço político institucional (SEI, 2004). A compreensão é que as ações conjuntas entre o setor público e a sociedade civil organizada, assegurarão, formarão e consolidarão o território. Cada território há de promover um tipo de desenvolvimento, com seus específicos impactos – econômicos, sociais, culturais, ambientais, etc.

Ainda de acordo com a SEI (2004):

Para a União, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a participação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e a Secretaria da Agricultura Familiar e do Ministério de Meio Ambiente, entre outros órgãos, a regionalização por projetos territoriais é um instrumento metodológico importante para direcionar racionalmente os recursos públicos voltados, por exemplo, para as famílias rurais e os agricultores familiares. Somem-se às parcerias municipais, as obras de infraestrutura, do gerenciamento dos recursos hídricos, do fortalecimento institucional dos coletivos sociais, planejando, de forma participativa, ações objetivas para o desenvolvimento rural e regional sustentável.

A grande questão aqui, é que os Territórios de Identidade como estão estruturados hoje, são o resultado de um projeto de planejamento que era primordialmente agrário. A princípio, os TI

deveriam surgir como um foco do desenvolvimento rural sustentável. No âmbito do estado da Bahia, o foco no desenvolvimento abre duas portas de ações para o planejamento: a primeira com relação ao interesse de capital, objetivando o aumento da rentabilidade, principalmente no que diz respeito ao agronegócio; e a segunda com um viés social, que ao representar a sociedade rural como um todo, busca a melhoria da qualidade de vida – segurança alimentar, qualificação e, em última instância, a elevação do IDH do estado da Bahia.

Assumindo o território como centro de vivência dos residentes, a identidade entre as pessoas deve ser vista como fator de aglutinação necessária para a mobilização coletiva. Essa vivência do indivíduo em dado território é o que define a sua identidade social, a identidade ideológico-cultural que, articulada em prol de interesses específicos, gera retornos desejáveis no plano do desenvolvimento. Em outras palavras, existe uma identidade coletiva que é o pilar da formação do Território de Identidade e a isso, chama-se “sentimento de pertencimento”.

O aspecto positivo inerente ao conceito de território é abordado em Veltz (1995), segundo o qual, o sucesso desse conceito resulta de competências, redes, projetos e instituições, onde o desenvolvimento é tido como a relação direta entre a densidade e a qualidade das interações entre atores sociais locais, exigindo desta forma, instituições sólidas e ativas. Tudo vai depender da competência socialmente construída (competência territorial), do capital social predominante no território e que resulta de interações e aprendizagens coletivas endógenas, que na verdade sintetiza a solidez da governança local.

Embora o determinismo geográfico não deva ser um aspecto central em análises históricas, no que tange ao desenvolvimento, ele não pode ser posto de lado. Por exemplo, a classificação dos municípios por IDH-M pode ignorar a composição territorial presente, mascarando a real situação econômica de municípios de pequeno porte localizados no entorno de aglomerações territoriais mais dinâmicas. Esses municípios podem ser prejudicados na distribuição fiscal por não se mostrarem produtivamente competitivos em relação aos municípios vizinhos.

A composição de cada território se deu em função das características comuns de seus municípios. Sistematizou-se uma metodologia cujo critério de formação dos conjuntos de municípios, os territórios, teve por base o sentimento de pertencimento das comunidades a um

determinado grupo cultural e para isso, as comunidades foram consultadas diretamente (BAHIA, 2010).

As bases da fundamentação da territorialização são:

- A) Identificação de prioridades temáticas;
- B) Desenvolvimento equilibrado e sustentável;
- C) Desenvolvimento de metodologia baseada no sentimento de pertencimento e;
- D) Representação das opiniões das comunidades.

Em A), nota-se que o principal objetivo da territorialização, identificar as prioridades temáticas, se dá a partir das realidades locais, obtidas de forma empírica. Isso se apoia em D), onde as comunidades de cada Território de Identidade (TI), através de suas representações – que acontecem em instâncias de participação da sociedade civil (Plenárias) – tem poder de opinião e visam subsidiar o Governo do estado da Bahia na formulação de diretrizes e macro políticas do Plano Plurianual. A ponte entre A) e D) existe devido a C), que organiza e direciona o planejamento territorial como em uma democracia plenamente estabelecida, ou seja, de baixo pra cima, com base na característica mais importante da definição de TI: o sentimento de pertencimento. O resultado final é B), o desenvolvimento equilibrado e sustentável do Territórios de Identidade, o combater à manutenção do estado de desigualdade dos municípios, e por extensão de todos os Territórios de Identidade e da Bahia.

Todos estes atributos associados aos bens públicos são importantes para o delineamento das ações que um Governo deve implantar no que concerne aos objetivos do progresso. De acordo com o documento do PPA (2008), para identificar as prioridades do desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões baianas, o governo estadual identificou 26 Territórios de Identidade, concebidos a partir da especificidade de cada região, ainda que abrangendo diferentes municípios.

3.3 DEMOCRACIA NO BRASIL: A DESCENTRALIZAÇÃO

A democracia é o reflexo do estado gerado pela estabilidade das instituições de um país. É uma relação simbiótica: as instituições, ao serem fortes e plenamente estabelecidas, garantem

que a democracia existirá independente de crises políticas, eleições ou governos. Da mesma forma, a democracia garante que as instituições serão respeitadas e mantidas, sem que os direitos sejam removidos ou substituídos de forma não democrática, perante a decisão ou vontade de um grupo sociopoliticamente favorecido.

Ao observar a história política do Brasil, percebe-se que a democracia tem seu período de maturação constantemente interrompido. A República foi proclamada em 1889 e nem por isso representou estabilidade da democracia, posto que no período compreendido entre a proclamação e 1930 vigorou a “política do café com leite”, onde os governantes apenas manifestavam o interesse da elite agrária, representada pelo poder do café, através do Partido Republicano Paulista, e pelo poder do leite, através do Partido Republicano Mineiro.

Insatisfações sociais, e militares, levaram a uma melhora na situação a partir de 1930, através da Revolução de 30, quando Getúlio Vargas foi eleito presidente e pôs fim a República Velha. Porém, este período de avanço durou apenas sete anos, pois em 1937 começou o que conhecemos como Estado Novo, que foi o período ditatorial onde Getúlio Vargas, após um golpe de Estado, outorgou uma nova constituição para o Brasil.

Ainda que este tenha sido um período de grandes conquistas socioeconômicas para o país, decorrentes do desenvolvimento industrial, da evolução urbana e da ampliação dos direitos trabalhistas, este foi também um período de fragilidades políticas e institucionais e, portanto, democráticas. Este período durou até 1945, coincidindo com o fim da Segunda Grande Guerra Mundial. Insatisfações sociais e militares levaram a uma turbulência política que resultou na dissolução do Estado Novo, e na deposição de Getúlio Vargas.

A partir deste ponto o Brasil experimenta a democracia e um período de elevado, mas questionado, desenvolvimento. Quase 20 anos após a dissolução do Estado Novo, uma nova instabilidade política levou o país a uma crise democrática que culminou, em 1964, no Golpe Militar, marco inicial de uma nova ditadura.

Esta ditadura militar durou até 1985, e uma nova constituição foi promulgada em 1988, restaurando a democracia e a participação efetiva da população nos rumos do país até os dias de hoje.

Uma vez que o objetivo deste capítulo é apenas citar os momentos políticos que motivaram a descentralização, não há necessidade de construir uma revisão histórica abrangendo mais do que este assunto. Sendo assim, definir as prenúncias dos golpes militares ou os impactos socioeconômicos, políticos e até institucionais destes períodos, requerem um trabalho próprio e específico sobre tais questões.

A insatisfação dos Estados com as políticas do governo federal, já enunciado anteriormente, levou a desvinculação do planejamento nacional. Assim, a regionalização é uma proposta para o planejamento a nível estadual da administração pública. Isso foi ratificado pela Constituição Federal, em 1988, onde estão presentes algumas regionalizações, como a de 1930, criada pelo IBGE, subdividindo o Brasil em cinco Regiões – Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. O conceito de Região acaba sendo autoexplicativo, no sentido de que são áreas espaciais com similaridades geográficas, políticas, sociais, culturais e econômicas, com o intuito de melhorar a execução de políticas de desenvolvimento no País.

Na constituição a porcentagem das receitas que devem ser destinadas a áreas como educação e saúde pode implicar em uma má utilização dessas verbas, pois às vezes existem outras necessidades fundamentais que devem ser atendidas. Em outros casos o problema é que mesmo que essas demandas estejam expressas em lei, elas ainda não são cumpridas.

O ponto mais importante, a necessidade dos Territórios de Identidade serem um projeto do estado da Bahia – enquanto entidade pública e não apenas do seu governante – deve garantir sua concretização e o seu melhoramento ou esses dependerão, dos resultados eleitorais.

3.4 RECURSOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DISTRIBUIÇÃO E POLÍTICAS

A finalidade da LDO, Lei de Diretrizes Orçamentárias é, dentre outras questões, orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e dos investimentos do Governo. Isso ocorre numa tentativa de sintonizar a Lei Orçamentária Anual, com objetivos, diretrizes e metas da administração pública – previamente estabelecidas no PPA.

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual estabelece as receitas e despesas a serem realizadas no

próximo ano. É determinado pela Constituição Federal, e compete ao Presidente da República, enviar ao Congresso Nacional o Plano Plurianual. A LOA estima as receitas e autoriza as despesas do Governo, tendo como base a previsão de arrecadação.

Com as receitas estimadas e autorizadas, entra em ação o Plano Plurianual, ou seja, é o planejamento do governo que diz respeito a um conjunto de metas, englobando variáveis macroeconômicas, para o país num período de quatro anos. É este PPA que orienta o desenvolvimento regional, pois as políticas públicas são definidas a partir dos seus projetos. Apesar de ser quadrienal, ele é reavaliado a cada ano e se propõe a organizar a distribuição de recursos e estimular o desenvolvimento regional do país.

Para analisar os padrões de desenvolvimento dos municípios do estado da Bahia, a nível regional, pode-se recorrer ao uso de alguns indicadores e agregados econômicos e sociais. Esses indicadores agregados podem fornecer informações para avaliar o quadro do desenvolvimento em diversas dimensões requeridas e, dada à configuração dos clusters municipais, inferir sobre as desigualdades territoriais existentes.

Como apontado no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD em 2004, o desenvolvimento é pautado na cultura como a geradora central das diferenças. Para Douglas North (1955), o processo de desenvolvimento depende da qualidade das instituições em cada sociedade, e estas representam a síntese da cultura de cada povo. Tudo isso mostra que o desenvolvimento de um espaço depende da forma como os recursos são usados, já que se pode conceber que os resultados humanos no sentido do desenvolvimento não dependem necessariamente dos rendimentos. Isso ainda apoia e enfatiza a necessidade de ações diferentes para locais diferentes, pois o desenvolvimento não é uma regra geral e sim uma contemplação das especificidades.

Partindo para a análise da estrutura fiscal dos municípios, chega-se ao conceito de gestão orçamentária. Esta se constitui na definição de parâmetros direcionados a gestores de recursos públicos. Isto se dá por meio da utilização de um planejamento prévio, objetivando a implementação de políticas públicas para promoção do crescimento econômico e desenvolvimento do estado. As metas e prioridades da administração pública para um ano são definidas no exercício anterior, com base nas potencialidades de cada município, o que

leva em consideração as características de seu território. Dessa forma, é possível distribuir recursos de forma a suprir as necessidades específicas de cada localidade.

3.4.1 Plano Plurianual no Brasil: Distribuição de Recursos entre Entes Federativos

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) define que o Plano Plurianual (PPA) é o planejamento do governo para quatro anos. Nele estão definidas as diretrizes, objetivos e metas que serão detalhadas posteriormente nas Leis Orçamentárias Anuais. Com este documento, o governo estabelece suas prioridades e sabe como melhor gerir seus recursos. Constitucionalmente o PPA é um instrumento que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública – a nível federal, estadual e municipal – considerando as despesas relativas aos programas de duração continuada.

É importante ressaltar que, embora os PPAs existam desde 1991, apenas serão analisados a partir do ano 2000, para se ater ao quadro da região Nordeste no contexto dos Territórios de Identidade.

O Plano Avança Brasil surgiu em meio a incertezas econômicas, uma vez que o Brasil passava por uma mudança cambial. Com isso era esperado um crescimento de 4% e 4,5% para os dois primeiros anos, e 5% para os anos subsequentes, e isso de fato ocorreu, certamente puxado pela conjuntura econômica nos anos em questão.

O PPA dos anos 2000-2003 apresenta programas com objetivos bem delimitados e resultados esperados da sociedade. Estes programas foram criados considerando a orientação estratégica dos ministérios, que, por sua vez, foram norteados pela Orientação Estratégica do Presidente da República e as cinco Agendas do Governo.

Ao fazer um paralelo com as Regiões Econômicas, que foram substituídas pelos Territórios de Identidade, no ano de 2002 as receitas geradas pelas indústrias foram de pouca expressão. A maioria das Regiões Econômicas apresentou receita industrial igual à zero. As únicas Regiões Econômicas em que alguns dos seus municípios não tiveram tal receita igual à zero, foram as Regiões Econômicas do Oeste, Médio São Francisco, Litoral Norte e Sudoeste. É importante ressaltar que este é um número bastante pequeno, visto que existem 15 Regiões Econômicas,

ou seja, apenas 26,6% das Regiões Econômicas apresentaram alguma melhora no que tange o setor industrial.

No ano de 2003 a situação permanece praticamente igual, a única mudança apresentada está na Região Econômica Nordeste, pois esta passa a apresentar receita no setor industrial. É importante destacar que a Sudoeste, dentre todas as Regiões Econômicas, é a que apresenta uma receita industrial de maior expressão, principalmente no último ano do Plano Avança Brasil. Pode-se criticar o Plano Avança Brasil, em relação à Região Econômica Nordeste, ao considerar o plano muito amplo, tornando as ações executadas em insuficientes para atender o objetivo proposto.

No ano de 2004 entra em vigor o Plano Brasil de Todos, substituindo o Plano Avança Brasil, em um contexto onde o então presidente, Luís Inácio Lula da Silva, aposta em um modelo de desenvolvimento de longo prazo. De acordo com o Governo Federal “O PPA vai conferir racionalidade e eficácia às ações do Governo Federal na direção dessas profundas mudanças”.

O Plano Brasil de Todos apresenta como principais metas o crescimento com sustentabilidade ambiental, a redução às disparidades existentes no território brasileiro, a inclusão social, desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego. De acordo com o PPA, essas metas seriam atingidas durante os quatro anos de vigência, mas deixando um legado nos anos subsequentes.

O Plano Brasil de Todos, assim como o Avança Brasil, apresenta algumas políticas que atentam para as regiões. A principal delas é a tentativa de redução das desigualdades existentes nas regiões. Na região Nordeste essa desigualdade é bastante perceptível, e, entre os Territórios de Identidade, isso também não é diferente.

Para melhor ilustrar, pode-se adotar como exemplo, o Território de Identidade da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e o Território de Identidade Chapada Diamantina. Comparando o Produto Interno Bruto - PIB destes territórios, percebe-se uma discrepância bastante significativa entre eles. Segundo dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, o PIB da RMS é, em média, 35 vezes maior do que o do Território de Identidade Chapada Diamantina, onde apenas o PIB de Lauro de Freitas (que é um dos

municípios integrantes da RMS) é maior do que o PIB de todo Território de Identidade Chapada Diamantina. Portanto, a finalidade do Avança Brasil é a diminuição dessas disparidades entre regiões. Isso ocorreria ao estimular a atividade econômica nas regiões (geográficas) através do incremento da produção e da geração de empregos.

Em 2008 um novo Plano Plurianual começa a entrar em vigor. A diferença agora consiste na nomenclatura deste PPA, que passa a ser chamado de Participativo na Bahia. Isto significa que a população dos Territórios de Identidade começou, literalmente, a participar das políticas de cada território. Aqui os indivíduos são escutados, através de um representante do seu território, e são elaboradas diretrizes para que o Território seja melhorado – afinal é a população que está inserida no cotidiano de cada território e, com isso, ela é capaz de explicar os principais problemas e sugerir possíveis métodos para a resolução destes.

De acordo com a BAHIA (2010), o Plano Plurianual Participativo (PPA-P) é uma estratégia utilizada pelo governo da Bahia para apresentar à sociedade suas diretrizes estratégicas e ouvir o que a sociedade tem a dizer, quais são as suas necessidades, seus problemas e suas sugestões. O PPA-P subsidiará a elaboração do Plano Plurianual e é coordenado pela secretaria estadual do Planejamento (SEPLAN).

3.4.1.1 Plano Plurianual na Bahia

As bases orçamentárias são lastreadas em diversos instrumentos constitucionais, a exemplo do Plano Plurianual – PPA, que estabelece políticas, estratégias e programas de combate à pobreza e redução das desigualdades sociais. Posteriormente, uma nova versão dos PPAs foi elaborada, onde a principal mudança foi a utilização do termo “participativo”. Isso significa o avanço nas políticas públicas, a partir do momento em que cada comunidade dos Territórios de Identidade, através de suas representações – que acontecem em instâncias de participação da sociedade civil (Plenárias) – tem poder de opinião e podem subsidiar o Governo da Bahia a formular as diretrizes e macro políticas do PPA. As receitas orçamentárias surgem então dos ingressos orçamentários de caráter não devolutivo, ou seja, das transferências estaduais e federais, para a cobertura das despesas orçamentárias locais.

Para observar a hipótese de que o enfoque territorial tem caráter mais distributivo, a pesquisa

se baseou nos indicadores fiscais dos municípios agregados nestas unidades espaciais para definir os parâmetros de gestão dos recursos ao analisar a estrutura fiscal. As metas e prioridades da administração pública para cada ano são definidas no exercício anterior, com base nas potencialidades de financiamento de cada município, o que leva em consideração as características dos territórios em que estejam integrados.

O objetivo do PPA Participativo é o de discutir e sugerir políticas públicas que induzam ao desenvolvimento integrado de longo prazo do território, agindo como eixo condutor de um modelo de crescimento sustentável. É importante ressaltar que estas plenárias não têm a intenção de discutir e aprovar obras ou recursos e serviços para os municípios.

De acordo com a Cartilha PPA (BAHIA, 2011) No primeiro PPA Participativo, representando os 26 Territórios de Identidade do estado, foram ouvidos 12 mil participantes e mais de oito mil propostas foram feitas e organizadas por tema, prioridade e território.

Porém, existem problemas nestas plenárias:

1 – A população é convidada a participar, a fim de que sejam discutidas diretrizes que norteiem como os Territórios de Identidades serão desenvolvidos; quais são as políticas e instituições que devem ser adotadas para que culmine em um equilibrado desenvolvimento econômico e social dos Territórios de Identidade. Todavia, na prática, isso não ocorre: muitos assuntos são postos em pauta, mas não se observa uma melhora significativa dos Territórios de Identidade;

2 – A população acaba por não colaborar significativamente, pois há um comodismo intrínseco a ela e não há informação, consciência ou estímulo sobre a importância da sociedade civil no desenvolvimento de políticas públicas, e;

3 – Alguns indivíduos não se identificam plenamente com o Território de Identidade onde estão inseridos, ocasionando uma falha por definição no propósito dessa regionalização, que é o de incorporação baseada no sentimento de pertencimento. Isso ocorre principalmente em territórios que fazem fronteira com outros Estados, pois parte da população se sente mais pertencente ao outro Estado do que ao Estado a que de fato pertence – neste caso, a Bahia – e

portanto, também não se sente como pertencente ao Território de Identidade onde se encontra.

Nesse contexto, a crítica outrora existente nos Planos Avança Brasil e Brasil de Todos relacionada a superficialidade dos planos, tendo metas macro em detrimento do micro, muda de configuração. A partir de 2008 existe um foco em todos e cada um dos Territórios de Identidade, porém não há uma real aplicação dessas metas, bem como a população acaba por não participar efetivamente do seu Território.

4 METODOLOGIA

Este trabalho se baseia em artigo, fruto de uma pesquisa de iniciação científica, intitulado “Estrutura de Desenvolvimento nos Territórios de Identidade do estado da Bahia: um Enfoque sobre Finanças Públicas” (CAMPOS, SOUZA, MATA, 2010).

A pesquisa consistiu do levantamento do orçamento público entre todos os 417 municípios do Estado, no período de 2002 - 2006. Todos os municípios também foram agregados em Territórios de Identidade e Regiões Econômicas dentro do período descrito. As contas de receitas e despesas foram tabeladas e um índice relativo a cada agregado foi construído para avaliação das dimensões de cada item.

Tanto na pesquisa quanto neste trabalho, o mesmo *modus operandi* foi adotado. Por exemplo, durante a agregação, alguns problemas surgiram: houve que se tomar por premissa que o total do Orçamento Público Municipal era igual ao total do Orçamento Público Territorial.

O mais adequado seria considerar que o Orçamento Territorial era o somatório das verbas repassadas federal e estadualmente para cada território. Ou ainda, o somatório das verbas repassadas federal e estadualmente para cada município e agregar tais verbas por território. Mas aí encontrou-se um problema: as verbas não são repassadas para os territórios, pois estes não são dotados de personalidade jurídica e portanto, as verbas são destinadas aos programas de governo, que estão descritos no PPA, mas nem estes programas tem as metas territorializadas.

Tendo estes problemas como determinantes para o futuro do trabalho, algumas modificações foram feitas. Primeiro, considerou-se que orçamento de cada Território de Identidade era composto pelo somatório dos orçamentos de todos os municípios pertencentes aquele TI. Dessa forma, a evolução nas contas públicas dos TI seria medida pela evolução nas contas públicas dos municípios. O resultado observável seria o alinhamento entre variáveis proxy do orçamento municipal e as variáveis consideradas como “representantes do desenvolvimento”.

As variáveis são:

Tabela 1 – Variáveis do Orçamento Municipal x Significado Aproximado para Cada Variável

VARIÁVEIS DO ORÇAMENTO MUNICIPAL	SIGNIFICADO “APROXIMADO” PARA CADA VARIÁVEL
Receita Própria e Receita Tributária	Emersão (Destaque) de Municípios Menores e Redução do Sombreamento dos Mesmos Causado Pelos Municípios Maiores do TI
Receita de Transferência Total	Competitividade e Independência Financeira
Despesas com Educação, Cultura, Habitação, Urbanismo, Esgoto e Saneamento	Inclusão Social e Capital Humano
Despesas Corrente e de Capital X Receitas Corrente e de Capital	Competitividade e Infraestrutura

FONTE: Elaboração própria

A questão fundamental, que só pôde ser parcialmente respondida, era: a modificação da divisão regional que passou de Regiões Econômicas para Territórios de Identidade, ocasionou alguma mudança no que cerne ao desenvolvimento na Bahia?

Essa questão só foi parcialmente respondida por que foi possível observar mudanças relativas ao desenvolvimento, mas a maioria apenas em termos qualitativos. Em termos quantitativos, referentes ao orçamento público, não foi possível observar tamanha diferença uma vez que a mudança na nomenclatura não modificou a organização do orçamento público. Essa “mudança” no orçamento público está mais intimamente relacionada com o fato de não existirem transferências para os TI, do que de fato em uma nova forma de contabilizar e distribuir os recursos públicos. Essa “não-modificação” quer dizer, que embora haja uma mudança estrutural no modo de pensar o desenvolvimento, as fontes de financiamento e os destinos dos recursos ainda são os mesmos e, portanto, não é possível medir concretamente a dimensão quantitativa de “o que mudou?”.

Além destas questões, pode-se enumerar uma gama de dificuldades das quais se destacam duas que impactaram mais nas conclusões do trabalho:

- I) Não existência de dados e conceitos bem definidos sobre os Territórios de Identidade e;
- II) Ao se abordar “desenvolvimento”, os efeitos se manifestam muitos anos a frente das iniciativas que os provocaram;

Tais dificuldades limitaram algumas análises e pelo menos a primeira pode ser contornada. Uma das formas de resolver tal questão seria elencar as características dos municípios pertencentes a cada território, e através de uma análise (provavelmente construindo um modelo econométrico) conseguir identificar quais as características mais relevantes e as menos relevantes, e daí mostrar se as políticas públicas são efetivas e eficazes sobre parâmetros de maior relevância ou se estão seguindo um caminho “não-convencional” ao se nortear por parâmetros menos relevantes. Isso daria uma força a conclusões relativas à veracidade e consistência do trabalho. Porém, apesar disso poder demonstrar a efetividade e a eficácia das políticas públicas, isso retiraria a propriedade inerente ao conceito de Território de Identidade que é a organização baseada no sentimento de pertencimento.

Quanto à segunda questão deve-se destacar que o problema relativo ao desenvolvimento não está necessariamente incrustado nos Territórios de Identidade, uma vez que mudanças no padrão de desenvolvimento econômico podem demorar a acontecer e a inércia captada em um determinado período não reflete, de fato, a existência ou inexistência de desenvolvimento, mas sim a manutenção de políticas semelhantes. Essas mudanças podem ser captadas, mesmo que minimamente, ao longo do tempo ao se construir indicadores robustos das condições do território sob o máximo possível de “variáveis do desenvolvimento”.

Há também um último fator importante para a alocação dos recursos públicos: os programas nacionais. Por exemplo, para um maior controle dos recursos em diferentes áreas, criaram-se fundos especiais vinculando órgãos e entidades federais a entidades estaduais e municipais, a exemplo do FIES e o FUNCEP. O FIES, Programa de Financiamento Estudantil, visa contribuir para a implantação de programas sociais no estado da Bahia, mediante cooperação mútua com empresas no âmbito dos investimentos em educação. Já o FUNCEP financia a demanda de recursos para projetos de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar, entre outros programas de melhoria social. Cabe à FUNCEP, então, contribuir para a promoção do desenvolvimento da comunidade patrocinada, envolvendo-se nas atividades sociais, culturais e educacionais de suas instituições mantidas motivando-as a exercer sua cidadania.

4.1 FONTE DE DADOS E DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

A Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, foi a principal fonte de dados. Essas estatísticas secundárias foram complementadas com informações obtidas dos governos estadual e municipal referentes aos orçamentos municipais de 2003 a 2006. Inicialmente os 417 municípios que compõem a estrutura do Estado foram agrupados nos Territórios de Identidade. Os dados foram tabelados segundo perfis ou rubricas anuais. Foram contabilizados os dados referentes às finanças públicas, considerando os 26 Territórios de Identidade, adotando-se como procedimento básico de análise o método estatístico-descritivo.

Aqui as variáveis do orçamento municipal, elencadas acima, são descritas para que se perceba o que os indicadores forjados neste trabalho, pelo menos, pretendem mostrar. De fato, é uma análise muito crua e os resultados são bastante *ad hoc*, no sentido de que contornam o procedimento ideal para atingir o objetivo esperado. As variáveis ou os índices não são, necessariamente, falsos ou frágeis, mas estão distantes de ser ideais e robustos, devido, por exemplo, ao problema espinhal da não existência de recursos alocados diretamente por Território de Identidade.

No caso do estado da Bahia, as receitas correntes e de capital são os principais itens discriminativos de gastos. As receitas correntes são representadas pelo conjunto de receitas tributárias, receitas de contribuições sociais e econômicas, receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.

As receitas de capital destinam-se a cobrir às despesas de capital e resultam de ingressos por meio de operações de crédito (constituição de dívida), alienação de bens (venda de ativos permanentes, amortizações ou recebimentos de direitos) e transferências de capital. Os ingressos monetários são importantes para a dinâmica do financiamento do desenvolvimento no estado, representando em agregado, a matriz das despesas orçamentárias.

Considerou-se o agregado das receitas tributárias, inserido nas receitas correntes. Essas receitas se decompõem em três categorias de tributos, quais sejam, os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. A distinção entre estas três categorias se dá pela

contraprestatividade imediata ou direta ao estado. As transferências correntes também são importantes na análise dos indicadores fiscais. São compostas por transferências legais e constitucionais da União, com destaque para o Fundo de Participação dos Estados – FPE. Este último é um importante instrumento utilizado para distribuição da renda nacional, pois visa regiões menos favorecidas. É com base neste conjunto de despesas que a Administração Pública executa as atividades de manutenção, funcionamento e oferta de serviços públicos, tendo as despesas de capital papel fundamental para a expansão da acumulação do estoque de capital social das localidades.

As despesas com educação e cultura, esgoto e saneamento, habitação e urbanismo foram consideradas por representarem o principal montante de gastos sociais. As receitas próprias e receitas tributárias representam as duas fontes básicas de arrecadação municipal. As receitas correntes e de capital são as principais fontes de financiamento do investimento público municipal.

Essas variáveis econômicas agregadas serviram de base para a construção dos índices usados na análise territorial. Essa análise teve por objeto a comparação dos territórios entre si, para a observação da dinâmica progressiva ou regressiva, do orçamento público de 2003 a 2006.

4.2 CONCEPÇÃO DE ÍNDICES TERRITORIAIS

Após estabelecer quais variáveis orçamentárias eram as mais relevantes para o propósito da análise territorial, alguns índices foram concebidos: Capacidade de Auto-Financiamento (CAF), Concentração das Transferências (CT), Concentração dos Gastos Sociais (CGS) e Retorno de Capital (RC). Como a territorialização ocorreu em 2003, estes índices foram concebidos com base nos itens orçamentários deste período e serviram de instrumento de avaliação das distorções orçamentárias dentro de cada unidade espacial.

O CAF representa o quociente entre a soma total das receitas próprias e tributárias e a soma dos Produtos Internos Brutos de todos os municípios que compõem cada território ou região econômica.

$$[(RECEITA PRÓPRIA) + (RECEITA TRIBUTÁRIA)] / (PIB) \quad (1)$$

Receita própria é a resultante entre a receita realizada menos a soma das transferências totais com operações de crédito. A receita tributária é a soma dos impostos, taxas e contribuições de melhoria. O Índice CAF reflete a possibilidade de cada território administrar o espaço sem a dependência de recursos externos.

A relação entre as receitas de transferência total e o PIB é dada pela soma de Transferências Correntes com o Imposto de Renda Retido na Fonte menos os Impostos, que ficam no numerador, e o PIB no denominador.

$$\text{(RECEITA DE TRANSFERÊNCIA TOTAL)} / \text{(PIB)} \quad (2)$$

Com base neste índice é possível identificar os territórios que mais dependem das transferências e o peso dessas transferências em relação ao PIB. Quanto maior essa relação, maior a dependência e mais subdesenvolvimento, já que o indicador aponta para a incapacidade produtiva no que tange a autonomia e suficiência na gestão de recursos próprios.

O terceiro índice mostra a preocupação do setor público com a gestão dos gastos relativos às despesas a nível social. Esta relação é dada pela soma dos três principais itens das despesas sociais (educação e cultura, habitação e urbanização e esgoto e saneamento), que estão no numerador, em relação ao PIB, que está no denominador.

$$\text{[(DESPESAS COM EDUCAÇÃO E CULTURA) + (DESPESA COM HABITAÇÃO E URBANISMO) + (DESPESA COM ESGOTO E SANEAMENTO)]} / \text{(PIB)} \quad (3)$$

Deste índice pode-se captar o padrão de distribuição da riqueza e a efetividade dos benefícios sociais ofertados.

Finalmente, considera-se a relação entre as bases relevantes dos gastos e receitas públicas. Para os gastos foram definidas as despesas correntes e despesas de capital e, quantos às receitas, os mesmos conceitos foram considerados. O índice é definido algebricamente pela divisão entre a soma dos investimentos, amortizações da dívida, inversões financeiras, pagamento de pessoal e encargos sociais, juros da dívida e outras despesas correntes, em

relação à soma das receitas tributárias, contribuições, patrimonial, industrial, de serviços, agropecuária, transferências correntes, transferências de capital e outras receitas correntes, menos os impostos.

$$\frac{[(\text{DESPESA DE CAPITAL}) + (\text{DESPESA CORRENTE})]}{[(\text{RECEITA DE CAPITAL}) + (\text{RECEITA CORRENTE})]} \quad (4)$$

Indica o grau de liquidez local ou capacidade de financiamento efetivo do setor público através da comparação entre o volume total dos gastos em relação à capacidade de arrecadação (captação de recursos).

5 ANÁLISE DE RESULTADOS

Os índices foram concebidos e analisados, quantitativamente, levando em conta os dados secundários, sobre o orçamento público da Bahia, de 2002 a 2006, provenientes da SEI. A análise feita sobre o período posterior a isso se resume a uma análise qualitativa.

5.1 ORÇAMENTO MUNICIPAL AGREGADO TERRITORIALMENTE (2003 – 2006)

O orçamento municipal agregado territorialmente, no período de 2003 a 2006, está apresentado na tabela e nos gráficos do anexo. Lá, estão expostos os resultados dos índices calculados para os anos de 2003 e 2006 referentes ao valor total obtido da soma dos índices, o valor máximo e mínimo entre os índices, a média, a amplitude e a variação entre os dois períodos.

A distribuição de componentes orçamentários nos municípios baianos é um dos pontos da reflexão crítica dos benefícios de uma abordagem de desenvolvimento com suporte em ente territorial. Como nem todas as contas têm registro significativo nos municípios, apenas os dados em comum entre todos os municípios puderam ser considerados na análise agregada - receita própria, receita tributária, receita de transferência total, despesas com educação e cultura, esgoto e saneamento, habitação e urbanismo, receitas corrente e de capital, despesas corrente e de capital, PIB e PIB Per Capita.

5.1.1 Índice Capacidade de Autofinanciamento – CAF

Dentre os 26 Territórios de Identidade, apenas quatro apresentaram uma variação positiva no índice CAF ao longo dos quatro anos analisados, destacando-se o Território de Identidade Oeste Baiano, que em 2003 apresentou o índice mais baixo e, com certa mobilidade saiu dessa posição, com variação positiva de apenas 1,42%. O Território de Identidade da Bacia do Rio Corrente apresentou crescimento máximo (5,82%) neste indicador, enquanto Portal do Sertão registrou a maior variação negativa (-6,93%).

Pelos dados constantes na Tabela 1, apenas 15,38% dos TI (Oeste Baiano, Bacia do Jacuípe, Médio Rio de Contas e Bacia do Rio Corrente) apresentaram variação positiva em seus índices CAF. Esses resultados demonstram uma dinâmica muito pobre em termos de ganhos

de potencial geral para autofinanciamento de projetos de desenvolvimento. Dos 22 Territórios de Identidade que registraram variação negativa no índice CAF apenas três registraram queda neste indicador acima de 1%. Os gráficos 1 e 2 do anexo ilustram o comportamento do índice CAF.

O desempenho negativo de Portal do Sertão pode ser explicado pela diminuição na rubrica Receita Própria em todos os municípios que compõem o território. Por outro lado, o PIB de forma geral registrou aumento significativo em muitos municípios, o que ocasionou pelo efeito denominador, uma queda geral do índice. Neste sentido, esse resultado parece paradoxal, visto que, enquanto cresce o PIB municipal, os itens relevantes das finanças públicas não têm crescido nas mesmas proporções, tendo como consequência, variação negativa no índice CAF.

No que tange a aproximação das “variáveis do desenvolvimento”, emersão (destaque) de municípios menores e redução do sombreamento dos mesmos causado pelos municípios mais ricos do TI, é possível notar que não há mudança neste padrão. Poucos TI puderam apresentar alguma emersão ou destaque com relação ao total dos TI. Além disso, é possível supor que ainda há sombreamento dos municípios mais pobres de um TI qualquer com relação aos municípios mais ricos deste mesmo TI.

5.1.2 Índice Concentração das Transferências – CT

O índice Concentração das Transferências tem efeito contrário aos outros índices, já que quanto menor seu valor espera-se um melhor desempenho dos municípios por causa da independência do financiamento das contas públicas. Observa-se no Território de Identidade Baixo Sul, uma redução de 15,62% na Concentração das Transferências. Essa variação negativa se explica novamente pelo aumento do PIB em quase todo o território e diminuição das Transferências Correntes. Neste caso, a relação negativa entre o PIB e transferências correntes parece normal, posto que, com a expansão do PIB, devem diminuir a demanda por transferências.

Dentre os 26 Territórios de Identidade, apenas dois apresentaram aumento no índice CT: Oeste Baiano e Bacia do Rio Corrente.

Em Bacia do Rio Corrente justifica-se tal aumento pelo impacto de crescimento (10 vezes) no índice CT no município de Santana. Dos 11 municípios que compõe o território, nove tiveram variação negativa na CT e, mesmo assim, essa variação não se mostrou expressiva para anular o efeito positivo do município de Santana.

O Território de Identidade Oeste Baiano também apresentou uma variação positiva no índice CT (1,04%), em parte devido à queda do PIB (-18%), em muitos municípios.

De forma geral, o resultado para o índice CT demonstra uma melhora, posto que se registrou uma variação negativa no índice CT em 24 Territórios de Identidade, mostrando com isso, certa independência orçamentária.

Quanto as “variáveis do desenvolvimento”, competitividade e independência financeira, pode-se dizer que há uma melhora significativa na gestão do orçamento neste indicador – inclusive este indicador foi o único que demonstrou melhora homogênea nos TI. Muito embora seja pouco para falar sobre competitividade e independência financeira – e seja ainda menos para falar sobre desenvolvimento propriamente dito – é possível admitir que a melhora neste indicador pode indicar uma maior liberdade dos TI.

5.1.3 Índice Concentração dos Gastos Sociais - CGS

O índice permite analisar a relação entre os gastos em projetos sociais e o PIB em cada território. Ele reflete a priorização dos investimentos em atividades fins do tipo infraestrutura, educação, cultura e saúde. Os resultados permitem destacar os Territórios de Identidade Bacia do Rio Corrente e Bacia do Paramirim, por apresentarem variações de 5,7% e -13,17% respectivamente. Enquanto quase todos os municípios apresentaram diminuição nos gastos com educação e cultura, habitação e urbanismo, esgoto e saneamento, o município de Santana registrou, em 2006, uma expansão nestes, em mais de 10 vezes, com relação aos valores de 2003.

A natureza CGS alerta para o descompasso entre o crescimento econômico no território e a manutenção do no nível do bem-estar social. Alguns municípios apresentaram redução de até

92% nestes gastos sociais no período de 2003-2006.

Com relação as “variáveis do desenvolvimento”, inclusão social e capital humano, não há como inferir algo diferente da manutenção do quadro de subdesenvolvimento da Bahia já abordado anteriormente. Muito embora nenhuma análise concreta tenha sido feita sobre o motivo dessas variações a nível municipal, até porque foge do escopo deste trabalho, o orçamento público municipal demonstra a “não-importância” destes gastos para o orçamento municipal. Levando em consideração a inclusão social possível de ser gerada pelos gastos com infraestrutura (habitação, urbanismo, esgoto e saneamento), por exemplo, pode-se inferir que ou praticamente todos os TI tem níveis ótimos de infraestrutura, ou há uma tendência à exclusão social – no que cerne as possibilidades destes gastos. E com relação ao nível de capital humano, pode-se inferir a mesma coisa: ou a educação é garantida para todos em um nível ótimo, ou há uma clara redução no estímulo ao desenvolvimento do capital humano, no que tange ao que tais gastos com educação podem estar sendo empreendidos.

5.1.4 Índice de Retorno de Capital – RC

O índice RC permite analisar o desempenho dos gastos em relação aos investimentos. Em geral, as estimativas obtidas em relação a este indicador foram positivas. Como se pôde observar, a maior parte dos municípios registrou aumentos em seus gastos de capital. Variações no índice de retorno de capital foram mais homogêneas em grande parte dos Territórios de Identidade (aproximadamente 50% deles apresentou uma variação positiva no índice RC). O Território de Identidade Bacia do Rio Corrente registrou superávit, com um crescimento de 33% neste indicador. O município de Santana registrou grande elevação relativa de suas despesas e receitas correntes e de capital. Esse mesmo resultado foi observado em relação ao Territórios de Identidade Região Metropolitana de Salvador, com crescimento de 17% no RC.

O Territórios de Identidade Piemonte da Diamantina apresentou o menor índice entre todos, com variação negativa de 3.083%. As receitas correntes e de capital do território tiveram alto padrão de variação, em torno de 200% em alguns municípios, enquanto as despesas se reduziram.

As “variáveis do desenvolvimento”, competitividade e infraestrutura, esbarram em uma incerteza ainda maior neste índice do que as incertezas que havia sobre os outros índices. Primeiro, porque como é “quase a metade” dos TI expressando “quase alguma” mudança, a análise tende a ser incorreta. Segundo, porque o retorno de capital é especialmente mensurado no longo prazo. De fato, uma redução nos gastos e nas receitas de capital pode implicar um problema futuro relacionado à infraestrutura e a competitividade, principalmente. Ainda mais se tais reduções forem associadas a reduções dos outros indicadores, como ocorreu com o CGS e com o CAF. Mas este não é um fator determinante. Aliás, de certo modo, pode até ser bom caso o investimento público esteja se contraindo porque o setor privado passou a investir mais. Praticamente o mesmo se conclui sobre competitividade: como os resultados são muito “imprecisos”, não é possível fazer qualquer análise mais consistente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante ressaltar que o objetivo deste trabalho é a descrição da evolução do orçamento público no estado da Bahia, após a implantação dos TI. Com base na análise realizada, a primeira conclusão é que de fato não houve mudanças econômicas e sociais expressivas na administração pública – em termos orçamentários, pois o plano de gestão orçamentária não apresentou evolução: os recursos se originam e se destinam para os mesmos lugares que antes dos TI. Os resultados do estudo dos Territórios de Identidade apontam para a manutenção do estado de subdesenvolvimento da Bahia, uma vez que não é refletida uma melhora nos indicadores de gastos públicos, e assumiu-se que tal desenvolvimento seria observável havendo alinhamento entre as variáveis orçamentárias e as “variáveis do desenvolvimento”.

Uma das análises feitas sobre o índice CGS (Índice de Concentração dos Gastos Sociais) revela uma permanência da atitude contrária ao que os Planos Plurianuais propõem, dado que o subdesenvolvimento de alguns municípios não é apenas constante, mas também crescente.

O Um diagnóstico inicial, mas absolutamente não definitivo, é que não houve diferenciação nas políticas adotadas pela administração pública em grande parte dos municípios. Em outras palavras, uma pequena parte dos municípios foi continua responsável pela concentração do orçamento territorial, enquanto os outros municípios apresentam tendência continuidade à estagnação ou ao agravamento do subdesenvolvimento. Isto comprova o efeito descrito por FURTADO (2001), segundo o qual uma localidade se desenvolve e se destaca economicamente, fazendo com que os outros assumam o papel de periferia, à margem do desenvolvimento. Um número pequeno dos municípios continua ascendendo no processo de concentração e capta os maiores índices, em termos dos agregados de contas públicas, enquanto um número maior de municípios continuam sombreados e imersos.

Em todo o estado há uma tendência centralizadora de recursos públicos, principalmente as de cunho social, que são concentradas nos municípios mais dinâmicos. Desta forma, o desenvolvimento de um território acaba sendo o resultado da propagação dos efeitos do desenvolvimento de um só município, ou de um grupo pequeno de cidades. Muito embora essa hipótese possa ser melhor analisada com base nos indicadores *per capita*.

No que tange aos Planos Plurianuais, este trabalho engloba três Planos (de 2000 a 2011): o Avança Brasil (2000-2003), o Brasil e Todos (2004-2007) e o Participativo (2008-2011). Pode-se perceber que a intenção por trás destes Planos é criar medidas que culminem num maior desenvolvimento social e econômico no território nacional, porém, não é algo que se verifica sempre.

Um dos grandes problemas do primeiro PPA, o Avança Brasil, é a existência de políticas macroeconômicas, em detrimento a um olhar voltado para cada região. Porém, no que tange os Territórios de Identidade, isso pode ser relevado pelo fato de que estes ainda não tinham sido criados quando o PPA foi executado. Além disso, como os TI existem a nível estadual, o PPA nacional não prevê seus mecanismos de funcionamento.

O grande problema do Plano Brasil de Todos é o mesmo do Avança Brasil: a preocupação com políticas macro em detrimento do micro. Mesmo já existindo os Territórios de Identidade, não houve uma preocupação, por parte dos formuladores do plano, para que fossem criadas diretrizes específicas para cada Território de Identidade, a nível estadual. O conceito era muito incipiente e durante este plano foi o momento de amadurecimento deste conceito.

No PPA Participativo há uma preocupação na elaboração de diretrizes que atendam territorializações a nível nacional. Quanto ao PPA estadual, e sobretudo quanto aos TI, há também a incorporação da participação popular na criação dessas diretrizes, porém existe o problema da falta de identificação territorial por parte de algumas comunidades, principalmente as que fazem fronteira com outros estados.

Os resultados da análise quantitativa supõe que:

CAF: No que tange a aproximação das “variáveis do desenvolvimento”, emersão (destaque) de municípios menores e redução do sombreamento dos mesmos causado pelos municípios mais ricos do TI, é possível notar que não há mudança neste padrão. Poucos TI puderam apresentar alguma emersão ou destaque com relação ao total dos TI. Além disso, é possível supor que ainda há sombreamento dos municípios mais pobres de um TI qualquer com relação aos municípios mais ricos deste mesmo TI.

CT: Quanto as “variáveis do desenvolvimento”, competitividade e independência financeira, pode-se dizer que há uma melhora significativa na gestão do orçamento neste indicador – inclusive este indicador foi o único que demonstrou melhora homogênea nos TI. Muito embora seja pouco para falar sobre competitividade e independência financeira – e seja ainda menos para falar sobre desenvolvimento propriamente dito – é possível admitir que a melhora neste indicador pode indicar uma maior liberdade dos TI.

CGS: Com relação as “variáveis do desenvolvimento”, inclusão social e capital humano, não há como inferir algo diferente da manutenção do quadro de subdesenvolvimento da Bahia já abordado anteriormente. Muito embora nenhuma análise concreta tenha sido feita sobre o motivo dessas variações a nível municipal, até porque foge do escopo deste trabalho, o orçamento público municipal demonstra a “não-importância” destes gastos para o orçamento municipal. Levando em consideração a inclusão social possível de ser gerada pelos gastos com infraestrutura (habitação, urbanismo, esgoto e saneamento), por exemplo, pode-se inferir que ou praticamente todos os TI tem níveis ótimos de infraestrutura, ou há uma tendência à exclusão social – no que cerne as possibilidades destes gastos. E com relação ao nível de capital humano, pode-se inferir a mesma coisa: ou a educação é garantida para todos em um nível ótimo, ou há uma clara redução no estímulo ao desenvolvimento do capital humano, no que tange ao que tais gastos com educação podem estar sendo empreendidos.

RT: As “variáveis do desenvolvimento”, competitividade e infraestrutura, esbarram em uma incerteza ainda maior neste índice do que as incertezas que havia sobre os outros índices. Primeiro, porque como é “quase a metade” dos TI expressando “quase alguma” mudança, a análise tende a ser incorreta. Segundo, porque o retorno de capital é especialmente mensurado no longo prazo. De fato, uma redução nos gastos e nas receitas de capital pode implicar um problema futuro relacionado à infraestrutura e a competitividade, principalmente. Ainda mais se tais reduções forem associadas a reduções dos outros indicadores, como ocorreu com o CGS e com o CAF. Mas este não é um fator determinante. Aliás, de certo modo, pode até ser bom caso o investimento público esteja se contraindo porque o setor privado passou a investir mais. Praticamente o mesmo se conclui sobre competitividade: como os resultados são muito “imprecisos”, não é possível fazer qualquer análise mais consistente

Da análise qualitativa pode-se inferir que:

1. Enquanto em todas as outras regionalizações a atuação do Estado enquanto agente regionalizador era soberana, nos casos dos Territórios de Identidade, o Estado não define isso de forma absoluta e no fim, “quem” define as regionalizações são os próprios TI. É por isso, então, que não há projeto de lei formalizado nem redistribuição baseada em norma vigente (que não a LOA) para o repasse de recursos, pois cada caso é um caso e todos os TI tem permissão para se configurar e reconfigurar visando atender as necessidades dos seus integrantes;
2. Em si, a prática dos Territórios de Identidade, iniciada em 2003, não se desenvolveu até 2008 onde a grande diferença entre as outras regionalizações, e também sua principal característica, passa a ser explorada efetivamente: o Plano Plurianual Participativo (PPA-P);
3. O problema ainda é a concentração de recursos/foco nos municípios-sedes e segregação dos municípios periféricos;
4. Como os Territórios de Identidade não são uma proposta pautada em lei, as transferências de recursos, a nível regional, ainda são empreendidas nas unidades de melhor referenciamento e coordenação: as Regiões Administrativas. Quando os recursos não são para política de desenvolvimento regional, eles são distribuídos por programas de governo.

Deve-se considerar a problemática de se ter escrito na constituição a porcentagem das receitas que devem ser destinadas a áreas como educação e saúde e como isso pode implicar em uma má utilização dessas verbas, pois as, podem existir outras necessidades fundamentais que devem ser atendidas. Em outros casos o problema é que mesmo que essas demandas estejam expressas em lei, elas ainda não são cumpridas.

A conclusão deste trabalho induz que os Territórios de Identidade ainda não podem ser avaliados para determinar se o desenvolvimento do estado da Bahia se deve a seus efeitos, tanto por uma questão da metodologia dessa divisão e pelo tempo de maturação de sua implantação quanto para limitações metodológicas e analíticas deste trabalho. Mas o que se pode dizer é que o orçamento público a partir do momento em que é planejado junto a grande

parte da sociedade civil, fazendo com que o planejamento não seja necessariamente “imposto” e sim fazendo que as opiniões dos cidadãos sejam consideradas, pauta o caminho para a construção de uma democracia sólida, para uma gestão eficaz e eficiente, – além de ser um mecanismo de desenvolvimento e inclusão.

Talvez o ponto mais importante seja a necessidade de que os Territórios de Identidade sejam um projeto do estado da Bahia, enquanto entidade pública, e não apenas do seu governante, caso contrário a sua concretização e o seu melhoramento dependerá, sempre, dos resultados eleitorais. Com relação a isso, pode-se considerar um avanço o decreto nº 12.354 de 25 de agosto de 2010 da Bahia:

Art. 1º - Fica instituído o Programa Territórios de Identidade, com a finalidade de colaborar com a promoção do desenvolvimento econômico e social dos Territórios de Identidade da Bahia, em consonância com os programas e ações dos governos federal, estadual e municipal.

REFERÊNCIAS

- ACQUAVIVA, Marcus C. **Dicionário Jurídico Acquaviva**. São Paulo: Rideel, 2009, p.629-633.
- _____. **Dicionário Acadêmico de Direito**. São Paulo: Método, 2008, p.355-356.
- ANDRADE, Cláudia. **Governo define linha de pobreza abaixo dos R\$ 70 por mês**. Disponível em: <www.jb.com.br/economia/noticias/2011/05/03/governo-define-linha-de-pobreza-abaixo-dos-r-70-por-mes>. Acesso em: 14 maio 2012.
- BAHIA. Secretaria de Planejamento. **PPA 2008/2011**. Disponível em: <www.seplan.ba.gov.br/ppa2008/2011>. Acesso em: 10 mar. 2010
- CAMPOS, Vitor F., SOUZA, Rafaela C. U., MATA, Henrique T. da C. **Estrutura de Desenvolvimento nos Territórios de Identidade do estado da Bahia: um Enfoque sobre Finanças Públicas**. Panorama das Contas Públicas, 2010
- _____. **Cartilha PPA Participativo**. Disponível em: <www.pparticipativo.ba.gov.br/publicas/arquivos/Cartilha_PPA_Participativo_21x15_Prova.pdf>. Acesso em 01 maio 2012
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998
- EVANGELISTA, A.dos R. S at al. **Territórios de identidade no Brasil: uma análise teórica e metodológica no estado da Bahia**. Disponível em: <http://egal2009.easyplanners.info/area02/2063_Evangelista_Antonia_dos_Reis_Salustiano.pdf>. Acesso em 14 de ago. 2011
- FURTADO, Celso. **O mito do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2001,
- LOPES, Raul. **Competitividade, Inovação e Territórios**. Oeiras: Celta, 2001.
- MAYNTZ, Renate. **Nuevos desafios de la teoria de Governace. Instituciones y Desarrollo**, Barcelona, n. 7, nov. 2000.
- NORTH, Douglas. **Location Theory and Regional Economic Growth**. Chigado: University of Chicago Press, 1955.
- PNUD. **Liberdade Cultural num Mundo Diversificado**. Relatório do Desenvolvimento Humano, 2004. Disponível em <hdr.undp.org/en/media/hdr04_po_complete.pdf>. Acesso em: 15 abril 2009
- RUA, Maria das Graças. **Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos** In: **O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados** ed. Brasília, 1998. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF> Acesso em: 22 out. 2012
- SEI. **Análise Territorial Da Bahia Rural**. Série Estudos e Pesquisas, 71. Disponível em:

<www.sei.ba.gov.br/phl8/download/p22666.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2010

SEN, Amartya. Development: Which Way Now? **Economic Journal**, V. 93, p.745-762, 1983.

____. **Development as freedom**. Nova York: Anchor Books, 1999

SERPA, Angelo. Uma Abordagem Sócio-Cultural para o Conceito de Região na Geografia e no Planejamento. **GeoNordeste** (UFS), v. 19.1, p. 11-32, 2008.

VELTZ, Pierre. **Des Territoires pour Apprendre et Innover**. Paris: Editions de l'Aube, 1995.

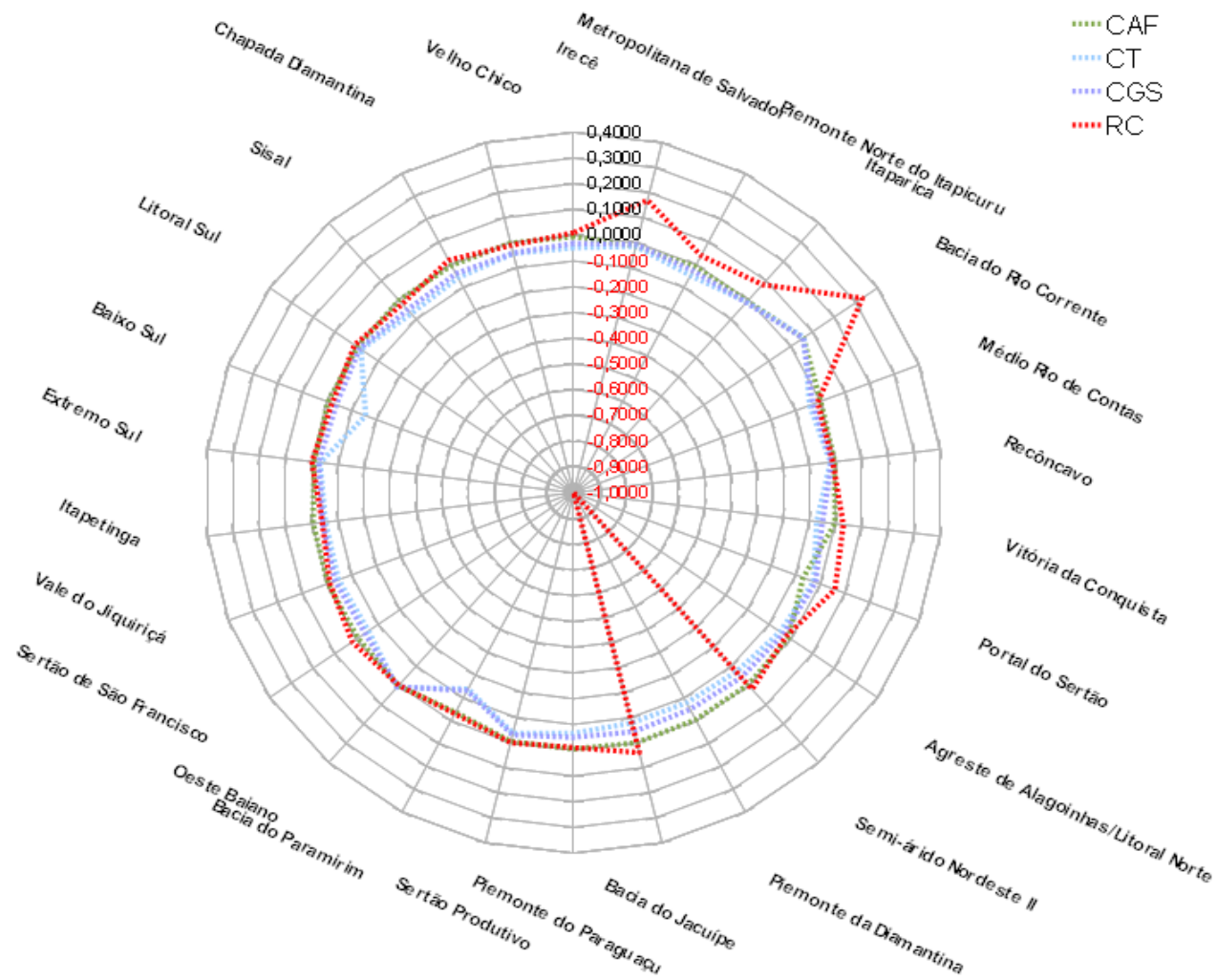
Tabela 1 – Índices de Análise Territorial

Territórios de Identidade	CAF		CT		CGS		RC									
	2003	2006	2003	2006	2003	2006	2003	2006								
Irecê	0,0173	0,0124	0,2007	0,1519	0,1355	0,1047	0,9200	0,9300	-0,0050	-0,0487	-0,0308	0,0100	DEF	DEF	DEF	SUP
Velho Chico	0,0163	0,0154	0,1878	0,1444	0,1461	0,1048	0,9500	0,9400	-0,0009	-0,0434	-0,0412	-0,0100	DEF	DEF	DEF	DEF
Chapada Diamantina	0,0090	0,0061	0,1818	0,1251	0,1240	0,0854	0,9200	0,9400	-0,0029	-0,0567	-0,0386	0,0200	DEF	DEF	DEF	SUP
Sisal	0,0097	0,0086	0,2177	0,1468	0,1448	0,0945	0,9500	0,9300	-0,0010	-0,0709	-0,0504	-0,0200	DEF	DEF	DEF	DEF
Litoral Sul	0,0149	0,0114	0,1037	0,0839	0,0703	0,0564	0,9500	0,9600	-0,0035	-0,0198	-0,0139	0,0100	DEF	DEF	DEF	SUP
Baixo Sul	0,0141	0,0101	0,1648	0,0086	0,1149	0,0783	0,9500	0,9300	-0,0040	-0,1562	-0,0367	-0,0200	DEF	DEF	DEF	DEF
Extremo Sul	0,0213	0,0125	0,1006	0,0694	0,0798	0,0542	0,9800	0,9800	-0,0088	-0,0311	-0,0256	0,0000	DEF	DEF	DEF	-
Itapetinga	0,0145	0,0101	0,1665	0,1148	0,1147	0,0735	0,9600	0,9200	-0,0044	-0,0518	-0,0412	-0,0400	DEF	DEF	DEF	DEF
Vale do Jiquiriçá	0,0108	0,0069	0,1881	0,1416	0,1265	0,0944	0,9400	0,9300	-0,0039	-0,0465	-0,0322	-0,0100	DEF	DEF	DEF	DEF
Sertão de São Francisco	0,0135	0,0081	0,1280	0,0734	0,0878	0,0492	0,9500	0,9700	-0,0054	-0,0546	-0,0386	0,0200	DEF	DEF	DEF	SUP
Oeste Baiano	0,0063	0,0077	0,0461	0,0564	0,0327	0,0401	0,9200	0,9200	0,0014	0,0104	0,0074	0,0000	SUP	SUP	SUP	-
Bacia do Paramirim	0,0444	0,0075	0,3052	0,1660	0,2450	0,1133	0,9500	0,9200	-0,0369	-0,1392	-0,1317	-0,0300	DEF	DEF	DEF	DEF
Sertão Produtivo	0,0126	0,0073	0,1490	0,1109	0,1052	0,0743	0,9400	0,9400	-0,0053	-0,0380	-0,0309	0,0000	DEF	DEF	DEF	-
Piemonte do Paraguaçu	0,0166	0,0124	0,2106	0,1450	0,1508	0,1013	0,9400	0,9300	-0,0043	-0,0656	-0,0495	-0,0100	DEF	DEF	DEF	DEF
Bacia do Jacuipe	0,0139	0,0141	0,2584	0,1793	0,1693	0,1251	0,9300	0,9700	0,0002	-0,0791	-0,0442	0,0400	SUP	DEF	DEF	SUP
Piemonte da Diamantina	0,0114	0,0073	0,1954	0,1167	0,1243	0,0749	31,7800	0,9500	-0,0041	-0,0787	-0,0495	-30,8300	DEF	DEF	DEF	DEF
Semi-árido Nordeste II	0,0108	0,0080	0,2231	0,1531	0,1489	0,1072	0,9200	0,9400	-0,0027	-0,0700	-0,0417	0,0200	DEF	DEF	DEF	SUP
Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte	0,0207	0,0116	0,1125	0,0641	0,0772	0,0435	0,9300	0,9100	-0,0091	-0,0484	-0,0336	-0,0200	DEF	DEF	DEF	DEF
Portal do Sertão	0,0835	0,0142	0,0748	0,0480	0,0573	0,0390	0,9100	0,9700	-0,0693	-0,0268	-0,0183	0,0600	DEF	DEF	DEF	SUP
Vitória da Conquista	0,0223	0,0205	0,1473	0,0755	0,1146	0,0646	0,9600	0,9900	-0,0018	-0,0718	-0,0500	0,0300	DEF	DEF	DEF	SUP
Recôncavo	0,0082	0,0051	0,0509	0,0323	0,0379	0,0239	0,9500	0,9400	-0,0031	-0,0187	-0,0140	-0,0100	DEF	DEF	DEF	DEF
Médio Rio de Contas	0,0117	0,0134	0,1292	0,0863	0,0892	0,0601	0,9500	0,9400	0,0017	-0,0429	-0,0292	-0,0100	SUP	DEF	DEF	DEF
Bacia do Rio Corrente	0,0220	0,0802	0,1565	0,2182	0,1240	0,1810	0,9400	1,2700	0,0582	0,0617	0,0570	0,3300	SUP	SUP	SUP	SUP
Itaparica	0,0093	0,0032	0,0591	0,0489	0,0440	0,0312	0,9100	0,9900	-0,0061	-0,0103	-0,0128	0,0800	DEF	DEF	DEF	SUP
Piemonte Norte do Itapicuru	0,0218	0,0136	0,1661	0,1192	0,1068	0,0816	0,9300	0,9700	-0,0082	-0,0469	-0,0252	0,0400	DEF	DEF	DEF	SUP
Metropolitana de Salvador	0,0391	0,0249	0,0381	0,0237	0,0272	0,0205	0,8200	0,9900	-0,0143	-0,0144	-0,0067	0,1700	DEF	DEF	DEF	SUP
Total dos Territórios	0,4959	0,3524	3,9620	2,7036	2,7990	1,9769	55,1500	24,9700								
Média	0,0191	0,0136	0,1524	0,1040	0,1077	0,0760	2,1212	0,9604								
Maior	0,0835	0,0802	0,3052	0,2182	0,2450	0,1810	31,7800	1,2700								
Menor	0,0063	0,0032	0,0381	0,0086	0,0272	0,0205	0,8200	0,9100								
Amplitude	0,0772	0,0769	0,2671	0,2096	0,2178	0,1604	30,9600	0,3600								

*DEF = Deficitário, SUP = Superavitário

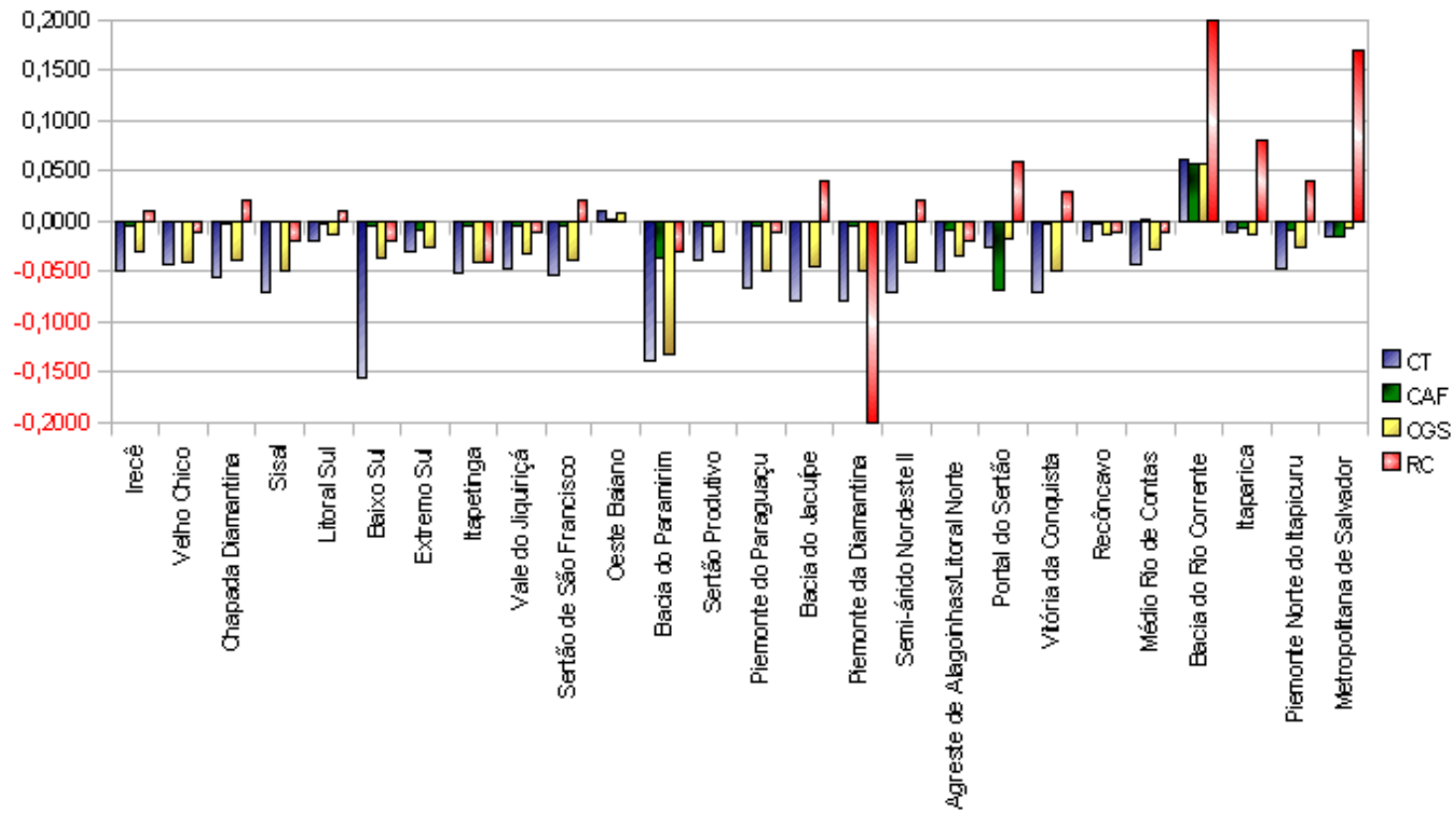
FONTE: Elaboração própria.

Gráfico 1 - Índices de Análise Territorial



FONTE: Elaboração própria.

Gráfico 2 - Índices de Análise Territorial



FONTE: Elaboração própria.