

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

LUIS PAULO SANTOS DA CRUZ

**PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO DO RECÔNCAVO (PDTR):
GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO PELO CONSÓRCIO DO
TERRITÓRIO DO RECÔNCAVO (CTR).**

NOTA TÉCNICA

CACHOEIRA - BA

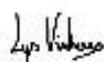
2021

LUIS PAULO SANTOS DA CRUZ

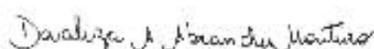
**Guia para Elaboração do PDTR – Plano de Desenvolvimento do Território
do Recôncavo pelo Consórcio do Território do Recôncavo (CTR)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Superior de
Tecnologia em Gestão Pública, Centro de Artes, Humanidades e Letras,
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para
obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Aprovado em 26 de maio de 2021.



Lys Maria Vinhaes Dantas
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia



Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro
Doutora em Administração pela Universidade Federal da
Bahia
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia



Jorge Antonio Santos Silva
Professor Orientador
Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade de São
Paulo
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Dedico este trabalho a Deus, a meus pais, que eu tanto amo, os quais contribuíram com a realização dos meus sonhos e ao meu filho, que me possibilitou conhecer o sentido da vida e incentivou-me a alcançar meus objetivos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, porque sem a vontade Dele nada seria possível, sou grato pelo dom da vida e por proporcionar-me forças e guiar-me nessa jornada de estudos.

Aos meus pais, Erinalva e Eufrásio por estarem sempre ao meu lado e por serem inspiração para a minha vida, pelos exemplos de humildade e perseverança, pelos ensinamentos, amor, confiança e incentivo para que eu pudesse chegar até aqui, espero poder, algum dia, retribuir todo o carinho e educação que eles me deram.

Às minhas irmãs, Edinea, Eliene e Caroline, pelas conversas, contribuições e incentivos para que eu seguisse em frente e realizasse meus sonhos e objetivos.

À minha esposa, Floraci e meu filho Marllon Lêvi, pelos diálogos, compreensão, amor, companheirismo, participação, contribuição e por estarem ao meu lado durante todo esse período, me dando forças para concluir esta jornada. Obrigado pela compreensão.

A todos os meus colegas, por todos os momentos, pelas contribuições no processo de aprendizado e pela compreensão e companheirismo estabelecidos entre nós nos diversos momentos dessa jornada. Desejo que todos alcancem seus objetivos e sejam muito felizes.

Aos professores pelas contribuições, dedicação e pelo comprometimento ao longo de todo o período da graduação. Mas, agradeço em especial ao meu Professor Orientador, Jorge Antonio Santos Silva, pelas suas contribuições em minha formação.

Enfim, os meus sinceros agradecimentos a todos que participaram desta etapa de minha vida e contribuíram para a conquista do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública.

LISTA DE SIGLAS

AGETER- Agenda Territorial da Bahia
CPIMs- Consórcios Públicos Intermunicipais
CTR - Consórcio do Território do Recôncavo
GTDN- Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS- Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH- Índice de Desenvolvimento Humano
IG- Indicação Geográfica
IOF- Imposto sobre Operações Financeiras
IPTU- Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRPJ- Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
ISSQN- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
PAC- Plano de Aceleração do Crescimento
PDT- Plano de Desenvolvimento Territorial
PDTR - Plano de Desenvolvimento do Território do Recôncavo
PDTRS- Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
PND- Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNDR- Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA- Plano Plurianual
PRONAT- Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
SEI- Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEPLAN- Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia
SUDAM- Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO- Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCC- Trabalho de Conclusão de Curso
TI- Territórios de Identidade
TR- Território do Recôncavo
UFRB- Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Abordagens do Conceito de Desenvolvimento.....	14
Quadro 2 - Resultados positivos que os consórcios públicos podem produzir.....	23
Quadro 3- Fatores que favorecem e dificultam o consorciamento público intermunicipal.....	26
Quadro 4- O processo de revelação dos territórios.....	30
Quadro 5- Orçamento para produção e impressão do Guia.....	42

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Contextualização dos processos de governança territorial.....	21
Figura 2 - Interação entre pessoas, o produto e o território.....	35
Figura 3 - Divisão Político-administrativa do Território de Identidade do Recôncavo.....	36

Sumário

1. JUSTIFICATIVAS, OBJETIVOS E PROBLEMA DE PESQUISA	9
2. PRINCIPAIS CONCEITOS E ABORDAGENS TEÓRICAS QUE FUNDAMENTARAM O DESENVOLVIMENTO DO PRODUTO.....	12
2.1 Desenvolvimento <i>versus</i> Crescimento Econômico	12
2.2 Desenvolvimento Local e Territorial.....	15
2.3 Governança Territorial	20
2.4 A Cooperação Intermunicipal para o Desenvolvimento	22
3. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DA BAHIA	28
3.1 A Territorialização do Estado da Bahia.....	28
3.2 Contextos Históricos, Culturais e Ambientais do Território do Recôncavo Baiano	32
3.3 Consórcio do Território do Recôncavo (CTR)	35
4- DETALHAMENTO DO MÉTODO UTILIZADO PARA DESENVOLVIMENTO DO PRODUTO	39
5- PÚBLICO ALVO, IMPLEMENTAÇÃO, LIMITAÇÃO, SOLUÇÕES E RESULTADOS ESPERADOS COM A APLICAÇÃO DO PDTR.....	41
6- ORÇAMENTO PARA EDITORAÇÃO E IMPRESSÃO DO GUIA.....	42
REFERÊNCIAS.....	43

1. JUSTIFICATIVAS, OBJETIVOS E PROBLEMA DE PESQUISA

A elaboração desta Nota Técnica tem como finalidade introduzir os elementos de base para a construção do Guia para Elaboração do Plano de Desenvolvimento do Território do Recôncavo (PDTR), direcionado ao Consórcio do Território do Recôncavo (CTR), abordando a temática do desenvolvimento territorial. O propósito é, por meio do Plano, apresentar possibilidades de políticas públicas estruturantes aos municípios da região do Recôncavo, com o propósito de subsidiar a superação de obstáculos de forma cooperada, pela formulação de políticas e implementação de ações que objetivem estimular o desenvolvimento territorial.

Este TCC pretende, portanto, propor um guia para a elaboração do PDTR, que subsidiará a construção de projetos políticos que pautem a valorização dos recursos endógenos e a promoção da qualificação dos agentes locais, fomentando a importância das práticas sustentáveis, nos contextos ambientais, sociais, culturais e econômicos, estabelecendo novas alternativas de desenvolvimento territorial. Compreende-se a cooperação entre municípios como uma alternativa para sobreviver às limitações de recursos para execução de políticas públicas, que propicie avanços socioeconômicos para a população do território por eles constituído.

O PDTR visa apresentar aos gestores públicos e aos empreendedores privados, alternativas de investimentos, organização e dinamização da produção do território, apontando ações possíveis de execução pelos entes tanto de forma individual quanto de forma coletiva, vislumbrando o desenvolvimento socioeconômico local e territorial.

O CTR é uma estrutura democrática sólida que permite a unidade respeitando as diversidades, nas suas limitações e em suas potencialidades. A união entre os entes federativos para a elaboração do PDTR fortalece as relações entre os setores públicos municipais envolvidos, na busca por parcerias com os governos estadual e federal, e também com o setor privado, tendo como perspectiva implementar políticas que contribuam para o desenvolvimento do Território do Recôncavo (TR).

A importância da cooperação entre os distintos agentes, para Dallabrida (2011) correspondendo ao direcionamento das ações para o desenvolvimento do território ou região, irá depender da constituição de um novo bloco socioterritorial que contemple uma relação colaborativa entre o público-privado, que possa se estruturar através das abordagens dos diferentes atores envolvidos, por meio de um modelo democrático-

participativo, objetivando estabelecer consensos mínimos e, assim, obter como resultado um projeto político de desenvolvimento da região.

Este produto tecnológico descreverá as ações a serem implementadas, direcionando as atividades que devem ter responsabilidades coletivas e as que cada ente municipal individualmente estará incumbido de realizar. Portanto, o questionamento que deu origem a este produto tecnológico foi: Como estabelecer alternativas de desenvolvimento local/endógeno e territorial nos municípios que integram o CTR?

Esta pergunta se justifica pela necessidade dos municípios do Território desenvolverem políticas públicas que possibilitem novas alternativas para o fortalecimento econômico e social.

Logo, o objetivo geral deste produto tecnológico consiste em orientar a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Território do Recôncavo. Para que esse objetivo seja alcançado, definiu-se os seguintes objetivos específicos:

- Abordar a relevância do PDTR para o desenvolvimento do Território do Recôncavo (TR);
- Propor o desenvolvimento de políticas públicas que envolvam e estimulem a cooperação entre os municípios do TR;
- Apresentar alternativas de governança territorial voltadas para o desenvolvimento local;
- Descrever a relevância dos atores públicos e privados no processo de planejamento e implementação de políticas e ações de desenvolvimento no território.

A elaboração deste produto tecnológico justifica-se em decorrência da contemporaneidade e relevância das abordagens relacionada às questões do Desenvolvimento Territorial, e pela veemência em contribuir com a elaboração de novos produtos tecnológicos, apresentando as ferramentas de gestão pública vinculadas à cooperação. Bem como, pela relevância da construção do PDTR, possibilitando a implementação de possíveis políticas públicas voltadas a consolidar o processo de desenvolvimento no território. Pois, as políticas públicas que pautam o desenvolvimento territorial devem estabelecer mudanças nas estruturas organizacionais, propondo melhorar as condições de vida dos cidadãos.

Dentro dessa perspectiva, propõe-se que o Consórcio estabeleça estratégias com a finalidade de pensar o desenvolvimento local e territorial em sua total dimensão, nas suas homogeneidades e heterogeneidades, a partir da valorização dos recursos existentes, o que, conseqüentemente, agregará valor aos produtos da região. A construção de forma coletiva das estratégias torna as pessoas envolvidas na sua formulação motivadas em contribuir para o alcance de objetivos e metas. A grande preocupação pelo contexto democrático, participativo, é não permitir que os interesses econômicos se sobreponham aos contextos sociais, ambientais e culturais do território.

O TR dispõe de uma área vasta de recursos naturais, dispõe de matérias-primas, saberes peculiares e produtos com características específicas. As atividades econômicas da região são realizadas através das seguintes atividades e ou produtos: agricultura, pescados, mariscos, pecuária, artesanato e indústria local, além do potencial de atração para o turismo pelas suas características naturais, gastronômicas e pelo patrimônio cultural. Acredita-se que a partir da cooperação entre os municípios que compõem o território as ações podem surtir efeitos positivos, mas salienta-se que tais medidas possivelmente só apresentarão os resultados em médio e longo prazos.

2. PRINCIPAIS CONCEITOS E ABORDAGENS TEÓRICAS QUE FUNDAMENTARAM O DESENVOLVIMENTO DO PRODUTO

2.1 Desenvolvimento *versus* Crescimento Econômico

A relação entre desenvolvimento e crescimento é vastamente discutida, algumas literaturas normalmente apontam o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, outros apresentam que o desenvolvimento é alcançado em decorrência do processo de crescimento econômico de determinada região ou país. Dessa forma, pode-se pensar que na busca pelo crescimento econômico e a realização do esperado desenvolvimento pode estar presente o sentimento de que o bom é quando se tem mais, não importando a qualidade.

Dentro deste contexto Gremaud, Vasconcelos e Toneto Junior (2009, p. 58), delineiam que: “[...] confunde-se crescimento econômico com desenvolvimento econômico, que não são a mesma coisa”. Os autores apontam que, o primeiro refere-se ao aumento quantitativo da produção para atender as demandas da população. Já o desenvolvimento tem uma abordagem conceitual mais ampla, que se associa à de crescimento econômico, mas não apenas na perspectiva do crescimento da produção caracterizado em aumento do Produto Interno Bruto (PIB), mas, principalmente, à natureza e qualidade desse crescimento. Os autores complementam descrevendo que “A ideia de desenvolvimento econômico está associada às condições de vida da população ou à qualidade de vida dos residentes no país” (idem).

De acordo com o que aponta Duarte (2015) o debate referente ao conceito de desenvolvimento no ambiente acadêmico tem se direcionado para duas correntes de economistas, uma com inspiração mais teórica, onde o crescimento econômico é entendido como sendo sinônimo de desenvolvimento, e o aumento da renda per capita passa a ser condição necessária para o desenvolvimento. A outra corrente, mais voltada para a realidade empírica, vê o crescimento como condição indispensável para o desenvolvimento, porém não suficiente. Nessa vertente o desenvolvimento classifica-se por melhorias na qualidade de vida das pessoas.

Dentro do mesmo contexto descrito por Duarte (2015), Santos *et al.* (2017, p. 172), relatam que: “Com o avanço das teorias sobre o desenvolvimento, verifica-se que o crescimento econômico passa a ser um instrumento dentre tantos outros, e não um objetivo em si”. A partir dos pontos que os autores descrevem, tornam-se

perceptíveis novos dimensionamentos conceituais sobre as abordagens relacionadas com o crescimento econômico e o desenvolvimento.

Como apresentado por Bresser-Pereira (2014) o debate acerca dos contextos relacionados com desenvolvimento econômico ou crescimento econômico, base do desenvolvimento humano, acontecem a partir das revoluções industriais, no entanto só ganhou uma dimensão universal depois da segunda guerra mundial. A partir deste momento os estudos relacionados foram se materializando e aprimorando os contextos relacionados.

Fonseca (2015, p. 28) aponta a distinção entre crescimento e desenvolvimento, para ele o crescimento restringe-se a análise da produção e da produtividade, enquanto o desenvolvimento incorpora análises de seus reflexos, como a melhoria dos indicadores sociais. Para o autor “o crescimento da produção e da produtividade é condição necessária, mas não suficiente para alcançar o desenvolvimento”.

De acordo com Santos *et al.* (2017) o desenvolvimento foi colocado como resultado do industrialismo e utilizava a renda per capita como medida, até o fim do século XX. No entanto diversas contestações surgiram, objetivando relacionar economia e ética e também introduzir a questão ambiental nas análises.

O processo de desenvolvimento passa a ter um enfoque mais abrangente a partir do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a publicação do primeiro “Relatório do Desenvolvimento Humano”, no ano de 1990, que contribuiu para a criação Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que é composto pela compilação de indicadores de renda, educação e longevidade. Um outro ponto importante está relacionado com o processo de industrialização que colocou em evidência problemas da escassez de recursos naturais finitos e de poluição.

A partir dos conceitos apresentados por Fonseca (2015) e Santos *et al.* (2017) nota-se que em determinado momento o crescimento assim como o desenvolvimento, estava relacionado com os avanços dos espaços industriais, voltados para aumento da produção e acúmulo de capital e, posteriormente, passou-se a pensar a perspectiva do crescimento econômico voltado para o desenvolvimento sustentável.

Em outra perspectiva Bresser-Pereira (2014, p. 54) relata que: “[...] o desenvolvimento econômico envolve mudanças nas três instâncias da sociedade – mudança direta na instância econômica e mudança indireta nas instâncias normativa e cultural”. O autor complementa abordando que o desenvolvimento econômico geralmente contribui para a ocorrência das desigualdades em cada país, e entre os

países, porque aqueles que se tornam mais poderosos usam seu poder para explorar os demais. Ele aponta que o fato de ser explorado não quer dizer que esses países não tirem nenhum proveito, pois, os mais fracos também podem ganhar porque se organizam politicamente, os ricos permanecem enriquecendo e o desenvolvimento econômico continua a ocorrer, se este processo não existisse o sistema capitalista já tinha chegado ao fim.

O Quadro 1 apresenta alguns conceitos que nortearão as discussões relacionadas com: Desenvolvimento, Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento Regional, Desenvolvimento Territorial, Desenvolvimento Endógeno e Desenvolvimento Local, visando possibilitar uma melhor compreensão dos mesmos.

Quadro 1- Abordagens do Conceito de Desenvolvimento

ABORDAGEM	CONCEITO
Desenvolvimento	[...] o desenvolvimento caracteriza-se pela transformação de uma economia atrasada em uma economia moderna, dinâmica e eficiente, com melhoria nos indicadores de bem-estar econômico e social, como pobreza, desemprego, condições de saúde, alimentação, saneamento básico, educação, segurança, moradia, lazer e acesso a informação. (DUARTE, 2015, p. 196).
Desenvolvimento Sustentável	[...] o desenvolvimento sustentável tornou-se o caminho inexorável rumo a uma sociedade ideal, ao passo que a consecução desse projeto tem sido indissociada da necessidade de crescimento econômico. No entanto, a concepção hegemônica de desenvolvimento sustentável traz consigo as contradições lógicas dos sistemas econômicos produtivistas causadores de desequilíbrio ambiental e social. (LARA E OLIVEIRA 2017, p. 327)
Desenvolvimento Regional	Para pontuar o conceito de desenvolvimento regional, entende-se região como sendo fruto de um processo histórico que a molda. Assim, sustenta-se que o desenvolvimento regional pressupõe uma ruptura na perspectiva em que o ator se coloca, pois é um processo histórico, que exige transformação nas bases sociais e econômicas, mudanças estruturais e, sobretudo, uma estratégia construída de forma conjunta entre os diversos atores da região. (CORRÊA; SILVEIRA; KIST, 2019 p.12)
Desenvolvimento Territorial	O desenvolvimento territorial é entendido como um processo de mudança continuada, situado histórica e territorialmente, mas integrado em dinâmicas intraterritoriais, supraterritoriais e globais, sustentado na potenciação dos recursos e ativos (materiais e imateriais, genéricos e específicos) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida da sua população. (DALLABRIDA, 2015, p. 325)
Desenvolvimento Endógeno	O processo de desenvolvimento endógeno é concebido e implementado a partir da capacidade de que dispõe determinada comunidade para a mobilização social e política de recursos humanos, materiais e institucionais, em uma determinada localidade ou região. (PIACENTI <i>et al.</i> , 2012, p. 62).
Desenvolvimento Local	O desenvolvimento local ocorre pela dinâmica econômica e pela melhoria da qualidade de vida da população. Pois, para que isso aconteça é necessário utilizar as capacidades e potencialidades do território, alinhando as ações de gestão às características do local, direcionando esforços para conseguir recursos, tanto financeiros quanto de mão de obra qualificada para implementar as ações integradas (MALMEGRIN 2014 p.23).

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Diante dos conceitos apresentadas no Quadro 1 nota-se que, para além da acumulação de capital, o desenvolvimento resulta da incorporação de conhecimento e uma construção social pautando melhores condições de vida para a população. Neste TCC, ao abordar-se o desenvolvimento regional e local, estará se referindo a processos que ocorrem em âmbitos espaciais delimitados e integrados, de diferentes amplitudes, e que afetam o território envolvido. Desse modo, planejar o desenvolvimento territorial implica em considerar os contextos endógenos e exógenos que interagem e tensionam o território objeto de estudo. Cabe salientar que a construção da Nota Técnica e do Guia, que integram este trabalho, direcionou o foco para o desenvolvimento local e territorial.

2.2 Desenvolvimento Local e Territorial

A abordagem das possibilidades de desenvolvimento local e territorial, trata sobre a relevância da implementação de políticas em formato de cooperação, voltadas para as características e potencialidades dos aspectos culturais e arranjos produtivos do território envolvido. Partindo do contexto econômico pressupõe-se que os municípios poderiam instituir um possível *cluster*, um grupo de instituições associadas interconectadas em um campo específico, unidas por interesses comuns e complementares.

Cabe salientar que os termos Local e Territorial podem ser utilizados como sinônimos, ambos se referindo a um espaço local (a um território) determinado, que é objeto do estudo e que definem, igualmente, os diferentes atores participantes do mesmo. O conceito de “Território” não se limita neste caso à Geografia, se caracteriza por elementos que compõem os espaços relacionados com a diversidade de espécies, as características dos vegetais, a paisagem, as formas de produção, bem como pela identidade regional.

A definição dos perímetros territoriais se dá pela verificação de elementos integradores do espaço como a riqueza de espécies, a composição de comunidades vegetais, a paisagem, as formas de produção, enfim, a escala de intervenção se define pela identidade regional.

No Brasil, as políticas voltadas para o desenvolvimento regional datam desde o início do século XX, no ano de 1909, com a criação da Inspetoria Federal de Obras contra as Secas (Ifocs), seguindo-se em 1952 a criação do Banco do Nordeste (BNB),

em 1956 a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1959 a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), e, posteriormente, a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

Na década de 1970 e até meados da década de 1980, foram criados os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs I e II), que direcionavam recursos públicos federais e de estatais para as áreas de baixo desenvolvimento. A partir de 1995 houve uma redução das verbas direcionadas ao fundo Constitucional de Financiamento para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Neste momento, as políticas de desenvolvimento regional sofreram regressão, reflexo do modelo de política econômica que reduziu o papel do Estado.

Com perspectivas positivas relacionadas à economia o Estado brasileiro, a partir de 2003 intensificaram-se as políticas de desenvolvimento regional. De acordo com Neto, Castro e Brandão (2017, p. 40) nesse momento procurou-se superar algumas das principais limitações das políticas anteriores relacionadas:

- i) às dificuldades para a efetivação de um processo de convergência das rendas per capita estaduais; ii) à recorrente concentração dos recursos da política regional nas grandes áreas metropolitanas das regiões Norte e Nordeste; iii) à incapacidade de atender adequadamente às necessidades de desenvolvimento das populações do semiárido nordestino; e iv) à reconhecida inadequação das propostas de industrialização para as sub-regiões da Amazônia brasileira.

Com o decreto 6.047/2007 revogado pelo decreto 9.810/2019 instituiu-se a política nacional de desenvolvimento regional que tinha como objetivo reduzir as desigualdades regionais e oferecer possibilidades de desenvolvimento, junto à criação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Perante as questões relacionadas cabe salientar que as ações políticas adotadas para combater as desigualdades regionais ocorrem há mais de um século. É perceptível que as desigualdades econômicas, sociais e estruturais continuam sendo limitadoras ao alcance do desenvolvimento local e territorial.

Uma nova formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi instituída pelo decreto nº 9.810/2019 tendo como objetivo “reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração

de renda e melhoria da qualidade de vida da população” (BRASIL, 2019, art. 1º). O referido decreto nos incisos do Art. 7º, estabelece os eixos setoriais de intervenção para o planejamento e implementação das ações da PNDR.

I - desenvolvimento produtivo; II - ciência, tecnologia e inovação; III - educação e qualificação profissional; IV - infraestrutura econômica e urbana; V - desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e VI - fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos. (BRASIL, 2019, art. 7º).

Contribuindo com o que estabelece os eixos apontados pela lei, Pires *et al.* (2011, p. 65) descrevem que: “[...] o desenvolvimento regional consiste em um processo de mudança estrutural localizado em nível subnacional, visualizando um progresso da própria região, da comunidade e da sociedade que nela vive”. O debate sobre o desenvolvimento regional colocado pelos autores citados anteriormente, abordam que as políticas de planejamento e desenvolvimento regional e local devem compreender a “capacidade de organização social” da região, permitindo a atuação das estruturas políticas, institucionais, burocráticas e sociais que definem o desenvolvimento, de modo a alcançar e envolver os estados da Federação.

Com os avanços alguns autores diferenciam os conceitos de desenvolvimento regional e desenvolvimento territorial, nesse sentido Rallet (2007, p. 80), apud Dallabrida (2014a, p. 18) assegura que:

Desenvolvimento regional e desenvolvimento territorial são duas noções distintas. Elas remetem a duas maneiras diferentes de apreender os espaços geográficos na sua relação com o desenvolvimento [...]. O desenvolvimento territorial faz referência a um espaço geográfico que não é dado, mas construído. Construído pela história, por uma cultura e por redes sociais que desenham suas fronteiras. O conteúdo define o recipiente: as fronteiras do território são os limites (moveis) de redes socioeconômicas. Ali onde a rede se extingue, termina o território. A iniciativa surge menos de uma instancia de planificação do que de uma mobilização das forças internas.

No que diz respeito aos contextos apresentado por Rallet (2007), apud Dallabrida (2015) percebe-se que pensar o desenvolvimento a partir do desenvolvimento territorial, possibilitará abranger as possibilidades de relações e interações com as forças externas e internas, com a perspectiva de potencializar os diversos recursos materiais e humanos característicos do território.

O entendimento de território emergente não tem relação com a finalidade geopolítica do território nacional, está vinculado às dinâmicas das relações

socioespaciais construídas e marcadas pela vivência social, pela percepção de pertencimento e pelas características territoriais. Assim conclui-se que: “[...] a abordagem regional deixa de ser referência teórica e conceitual, tornando-se insuficiente como instrumento para o planejamento normativo das ações práticas do Estado e dos agentes políticos” (MATTEO *et al.*, 2019, p. 11).

Os autores colocam que as propostas de desenvolvimento devem estar associadas às bases conceituais de território. Em tempos de globalização pode haver contestações relacionadas ao desenvolvimento territorial, mas entende-se que as ineficiências das políticas desenvolvimentistas se verificam pelo fato de serem criadas e implementadas sem permitir a participação dos atores sociais, locais e regionais. Dando ênfase a este contexto Dallabrida (2014b, p. 20) deixa explícito que: “[...] a abordagem territorial do desenvolvimento estimula o estudo dos mecanismos de governança pública, subjacentes à composição dos conselhos de desenvolvimento em que tais atores e organizações estão envolvidos”.

Diante disso, compreende-se que os consórcios públicos intermunicipais surgem como instrumento de gestão pública com capacidade de estabelecer um planejamento e possibilitar a realização de ações consorciadas condicionando-as ao desenvolvimento territorial. Dentro dessa perspectiva os autores Silva e Rios (2016, p. 6) apontam que: “No estado da Bahia os Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs) vêm se apresentando como importante instrumento de gestão cooperada do território em prol do desenvolvimento”.

Cabe salientar, que um dos obstáculos a ser superado pelos entes consorciados é a concepção de que desenvolvimento é algo que vem de fora dos municípios ou de fora do território. Na concepção dos autores Batista *et al.* (2011, p. 27) o desenvolvimento inicia pela apropriação criativa, tanto da tradição, quanto do novo, e “sem que se compreenda essa natureza, não se consegue materializar políticas locais que ensejem um ciclo virtuoso de desenvolvimento”.

Para Batista *et al.* (2011) o desenvolvimento do ponto de vista do local, não deve ser abordado como um fator passivo que aguarda alguém para desenvolver as ações, cabe definir os projetos locais. Buscar apoios e se articular para garantir um projeto de desenvolvimento que tenha por fundamento a participação ativa dos segmentos locais. É importante que as parcerias envolvendo outras esferas de atuação como os governos estaduais e federal, sem ter com eles uma relação de subordinação, em um esquema hierárquico e verticalizado.

Na concepção de Pires *et al.* (2011) o conceito de desenvolvimento local pode ser contextualizado em cooptação com outros conceitos próximos, como “desenvolvimento endógeno, territorial, autocentrado ou “desde baixo””. Esse modelo utiliza estratégias flexíveis, diversificando e enriquecendo as atividades do território pela mobilização de seus recursos naturais, humanos e econômicos e de suas energias, opondo-se às estratégias centralizadas.

Os autores assinalam para a importância do envolvimento dos atores locais pela sua capacidade de se organizarem e mobilizarem para executar as ações que pautam o processo de desenvolvimento, possibilitando o fortalecimento das características ambientais e dos contextos culturais da população.

Para Ribeiro e Dotto (2015) as políticas de Estado direcionadas para o desenvolvimento devem fortalecer as estruturas das instituições com o objetivo de ampliar as capacidades na prestação de serviços para a população. Diante disso a construção dos consórcios públicos representa uma evolução das políticas públicas no meio institucional, contribuindo com a pauta de desenvolvimento das estruturas administrativas.

De acordo com Malmegrin (2014, p.23) o desenvolvimento local ocorre pela dinâmica econômica e pela melhoria da qualidade de vida da população. Para que isso aconteça, é necessário utilizar as capacidades e potencialidades do território, alinhando as ações de gestão às características do local, direcionando esforços para conseguir recursos, tanto financeiros quanto de mão de obra qualificada para implementar as ações integradas.

Para Mazzali e Niero (2015) a perspectiva da cooperação entre agentes locais parte do equilíbrio entre “duas grandes forças contraditórias” inerentes à gestão das cidades. Partindo das forças centrífugas, provenientes das necessidades exclusivas da população local, sendo que os gestores por medo de perder o controle das decisões podem estabelecer o individualismo local, com isso, produzir efeitos perversos para o território e para as localidades. E as forças centrípetas, relacionadas aos limites da capacidade fiscal e aos problemas que ultrapassam os alcances de um único município. Cabe aos gestores identificar as condições que possibilitam o equilíbrio entre as forças para estabelecer o desenvolvimento através da cooperação.

Nota-se que os consórcios públicos intermunicipais abordados anteriormente são uma alternativa para viabilizar o planejamento e a gestão do desenvolvimento em diversos campos do setor público. Com isso, os consórcios públicos podem ser uma

ferramenta administrativa que auxiliem os municípios a executarem políticas que impulsionem o desenvolvimento territorial.

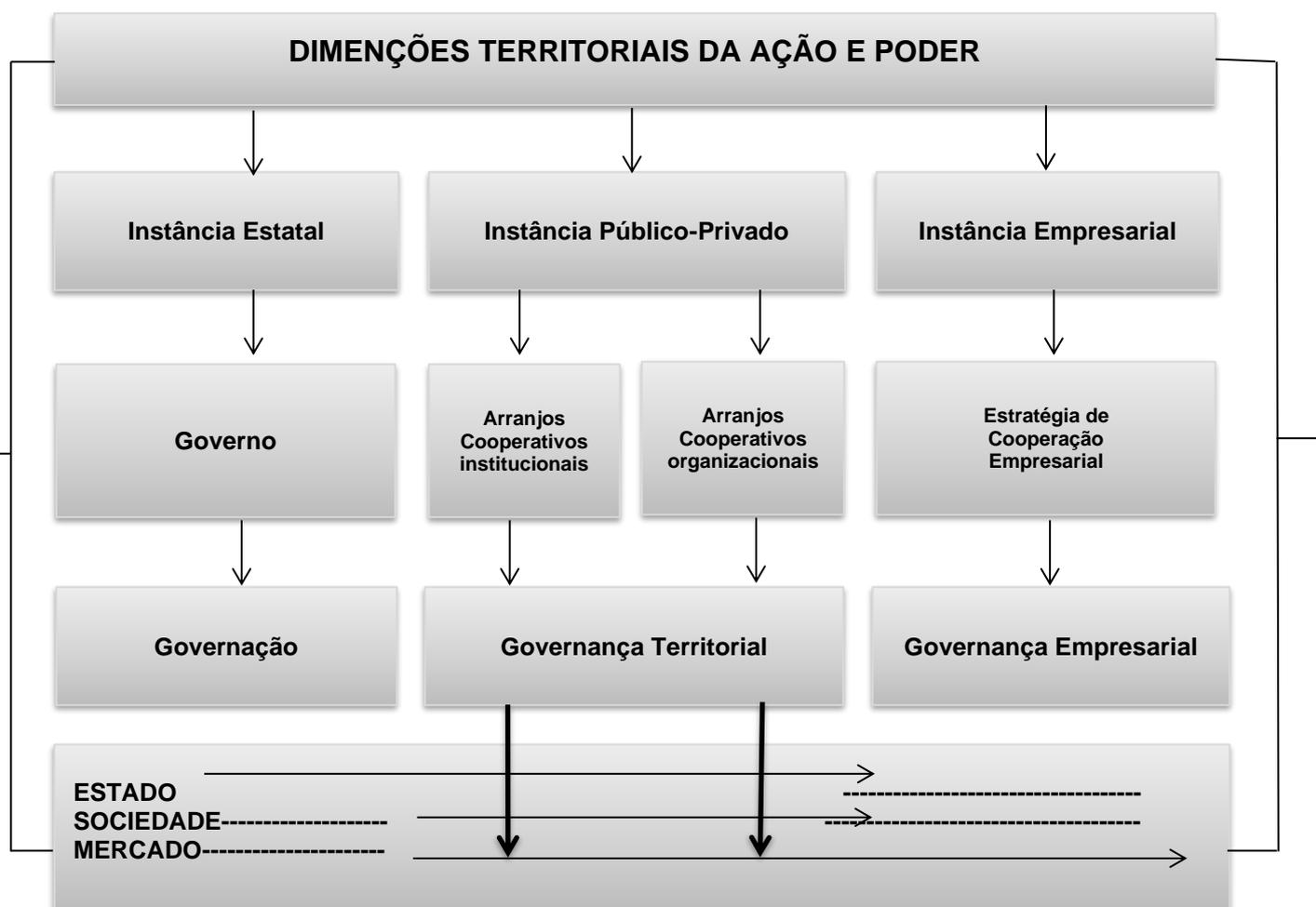
2.3 Governança Territorial

A proposta de governança territorial adota formatos descentralizados nos procedimentos gerenciais, empregando o planejamento participativo e compartilhando as tomadas de decisões, assim, possibilitando o fortalecimento das organizações e dos atores sociais locais e territoriais envolvidos na construção, implementação e gestão das ações que objetivam o desenvolvimento territorial.

O conceito de governança adotado neste estudo baseia-se na abordagem utilizada por Dallabrida (2016 p. 35) em que concebe a governança dos territórios como: “[...] um processo de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais que envolvem atores diferenciados, tais como, agentes estatais e atores empresariais e sociais”. No entanto, compreende-se que os Consórcios públicos intermunicipais (CPIs) se configuram como importante ferramenta para o exercício da governança territorial, nesse sentido, a exercício da governança territorial ocorre “[...] através da atuação dos diferentes atores, nas instituições, incluindo o Estado, e organizações da sociedade civil, em redes de poder socioterritorial” (DALLABRIDA, 2011, p. 2).

No que diz respeito às relações de ação e poder entre os envolvidos no processo de governança territorial Dallabrida (2015) esquematiza como podem ocorrer a conjugação relacional, a qual configura que, mesmo com o envolvimento com estruturas externas as ações de governança territorial, situam-se territorialmente, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1: Contextualização dos processos de governança territorial



Fonte: (DALLABRIDA, 2015, p. 309).

A Figura 1 apresenta as relações de poder que ocorrem em um determinado território envolvem instâncias de três tipos: estatal, público-privada e empresarial. É importante salientar que o Estado intervém nas demais instâncias por meio das regulamentações, concretizadas por medidas verticalizadas. A instância empresarial desenvolve estratégias com fins econômico-financeiros pautadas no modelo de governança empresarial.

É relevante a configuração de um modelo que estabeleça uma forma de governança cooperativa adotando medidas horizontalizadas, configurando-se pela participação das dimensões envolvidas no processo de planejamento e desenvolvimento das ações. Complementado a abordagem anterior relacionada às formas de governança territorial de forma cooperada, Dallabrida (2015, p. 310) afirma que:

As práticas de governança territorial correspondem às relações de cooperação e parceria entre atores públicos, semipúblicos, sociais e empresariais, através de diferentes arranjos cooperativos, aqui denominados arranjos cooperativos institucionais, uns deles, liderados por atores estatais, e abrangendo, basicamente, o campo das políticas públicas, e outros arranjos cooperativos organizacionais, tratando-se de iniciativas articuladas por atores semipúblicos, sociais ou empresariais, com a participação e/ou apoio estatal. Estes processos ocorrem na instância público-privada. Portanto, governança territorial são ações e relações de poder que ocorrem nesta instância, diferenciando-se das ações exclusivamente estatais ou empresariais.

Conforme apontado por Dallabrida (2015) entende-se que as ações planejadas e executadas em cooperação entre as instituições público-privadas é uma alternativa provável para que o desenvolvimento territorial torne-se possível.

Na concepção de Vandecandelaere *et al.* (2010) no momento da formulação das estratégias com escopo territorial, é conveniente a participação dos diversos atores locais, mas a participação de atores públicos é necessária para sustentar a importância da estratégia de desenvolvimento integrado, com a participação dos diversos setores e grupos sociais. É relevante a realização de um evento que oportunize a participação de diversas representações, gestores públicos, comunidade, e setores econômicos, com o propósito de explicar o processo de desenvolvimento e promoção do produto, o qual, pelas suas características, apresenta possibilidades de desenvolvimento para todo o território.

2.4 A Cooperação Intermunicipal para o Desenvolvimento

O contorno administrativo adotado pelos consórcios públicos no Brasil foi relacionado pela primeira vez na Constituição de 1937 em seu Art. 29 o qual aborda que os “Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns” (BRASIL, 1937). Mas só a partir da década de 1980, os consórcios foram estimulados pela reforma na estrutura administrativa do Estado, com a descentralização das ações políticas.

Os consórcios públicos foram institucionalizados pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998 que dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, ao estabelecer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos, convênios de cooperação entre os entes federados, tendo como escopo a gestão associada dos serviços públicos pelos entes consorciados. (BRASIL, 1998).

Mesmo com a evolução nos contextos político e administrativo obtida pelo setor público a partir da constituição cidadã, os consórcios vieram ter maior notoriedade com a criação da lei nº. 11.107 de 6 de abril de 2005 (BRASIL, 2005) que dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados e Municípios contratarem Consórcios Públicos, dando a eles a garantia jurídica, imprescindível para utilizá-los como uma ferramenta estratégica na ascensão do desenvolvimento regional.

As características legais e estratégicas dos consórcios públicos relacionam-se com o objetivo de promover inovações regulamentadas aos processos de gestão. Diante das questões legais atribuídas aos consórcios de políticas públicas, estabelecendo normas para o processo de criação e para as práticas que devem ser adotadas pelos gestores, esses fatores fortaleceram os consórcios que passaram a ser elementos relevantes para municípios e ou regiões que o implantam. Eles garantem a execução das ações consorciadas, tornando-se importantes instrumentos de gestão para auxiliar o desempenho das atividades dos gestores.

Frente às questões abordadas, nota-se que o consórcio de políticas públicas pode ser uma alternativa para os municípios atuarem conjuntamente com a finalidade de minimizar as dificuldades que são uma consequência das limitações orçamentárias enfrentadas constantemente, deixando-os totalmente sem condições e/ou limitando sua capacidade de prestar os serviços para a população. Entende-se que através do Consórcio de Políticas Públicas torna-se possível construir um planejamento integrado entre os municípios, colocando como meta a seleção das prioridades que propiciem o desenvolvimento territorial.

A partir da dificuldade de compreensão ou ausência de interesse pelos gestores surgem entraves no processo de criação dos consórcios de políticas públicas. Pode ocorrer que alguns gestores tenham dificuldades de se desligarem da condição de oposição estabelecida pelas siglas partidárias e, por isso, não se interessem pela realização de ações cooperadas com o propósito de alcançar o desenvolvimento, e, até mesmo, a se posicionarem contra as mesmas, independentemente dos resultados positivos que possam propiciar, a exemplo do que demonstra o Quadro 2.

QUADRO 2 - Resultados positivos que os consórcios públicos podem produzir

Resultados	Meios
Aumento da capacidade de realização	Os governos municipais podem ampliar o atendimento aos cidadãos e o alcance das políticas públicas por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio dos demais entes consorciados.
Maior eficiência do uso dos recursos públicos	É o caso dos consórcios cuja função central é o compartilhamento de recursos escassos, de máquinas de terraplanagem a unidades de saúde ou unidades de disposição final de resíduos sólidos. O volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos entes consorciados para produzir os mesmos resultados.
Realização de ações inaccessíveis a uma única prefeitura ou a um governo estadual	A articulação de esforços em um consórcio público pode criar condições para que seja possível atingir resultados que não seriam possíveis a nenhum consorciado isoladamente, ou mesmo à soma dos esforços individuais de cada um deles. É o caso da aquisição de equipamentos de alto custo, o desenho de políticas públicas de âmbito regional (como no caso das políticas de desenvolvimento econômico local).
Aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios	A articulação de um consórcio público pode criar melhores condições de negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade, empresas ou agências estatais. Com isso, vê-se fortalecida a autonomia em âmbito local.
Aumento da transparência das decisões públicas	Como as decisões tomadas pelos consórcios são de âmbito regional e envolvem vários atores, naturalmente elas se tornam mais visíveis, pois exigem um processo de discussão mais aprofundado em cada município e em termos regionais. Com isso, abre-se espaço para um maior controle social sobre a ação dos governos.

Fonte: Adaptado pelo autor, de (URANI, 2010, p. 156).

O Quadro 2 apresenta algumas questões importantes colocadas como resultados das ações desenvolvidas de forma cooperada através dos consórcios públicos intermunicipais. Corroborando com Urani (2010), Ribeiro e Bastos (2015) relata que os benefícios diretos dos consórcios públicos são as possibilidades de agrupar os pequenos municípios, que passam por grandes dificuldades econômicas e financeiras, mas que se identificam pelas atividades e problemas, no entanto, possibilita resolvê-los através da cooperação, podendo formular e executar políticas regionais com diminuição dos custos operacionais, além do fortalecimento das características e políticas regionais.

Algumas questões que influenciam aspectos de cooperação entre os municípios são as características demográficas que apontam tanto para o fortalecimento dos contextos culturais quanto para dificuldades de acesso da população a serviços públicos. Outra questão é o porte do município, devido ao pequeno número de habitantes, outra condição é o baixo nível de arrecadação dos municípios que os condicionam a depender de receitas externas para prestação dos serviços.

Para Ferracini (2013) as relações entre os municípios por meio dos consórcios públicos intermunicipais estão destinadas a solucionar problemas e obter resultados conjuntos de natureza superior às capacidades política, financeira e operacional individual de seus integrantes.

Os consórcios públicos possibilitam a descentralização da prestação de serviços, fortalecem a articulação regional, estreitando e consolidando os vínculos, e permitem que os municípios consorciados planejem e implementem políticas pautando o desenvolvimento regional.

Dentre as vantagens operacionais abordadas pelas regulamentações dos consórcios públicos, pode-se apontar algumas facilidades relacionadas com questões licitatórias, pelo aumento de limites dos valores para determinada modalidade de licitação, a dispensa de licitação na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, aumento em 100% do percentual para dispensa de licitação passando para 20% e participar de licitação compartilhada e ou compras conjuntas.

Os consórcios públicos obtêm facilidades no campo processual - como prazo quadruplicado para contestar e o dobro para recorrer nos processos jurídicos, e no campo tributário são imunes dos seguintes impostos: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Com relação às questões que apontam sobre a relevância dos municípios de pequeno porte optarem pelos consórcios de políticas públicas intermunicipais, Piterman, Rezende e Heller (2016, p. 833) apontam que:

Há uma crescente necessidade de cooperação entre os diferentes entes governamentais. Essa é uma necessidade imposta em grande medida pela nova ordem econômica mundial com maior abertura econômica. Não se trata de uma empreitada simples devido aos escassos recursos, sobretudo para municípios de menor porte, tanto na perspectiva da capacidade técnico-administrativa quanto da operacional.

A partir da abordagem de Piterman, Rezende e Heller (2016) compreende-se que a cooperação intermunicipal, em sua integralidade, traz possibilidades para o desenvolvimento local partindo de uma visão ampliada das características regionais que fortalece os aspectos da cultura local. Compreende-se que existem fatores que

dificultam a criação dos consórcios, no entanto é necessário superá-los, pois os fatores favoráveis se sobrepõem, conforme apresenta-se no Quadro 3.

Quadro 3 - Fatores que favorecem e dificultam o consorciamento público intermunicipal

Fatores que favorecem	Fatores que dificultam
a) A existência de uma identidade regional prévia entre um conjunto de Municípios, tornando-se um catalisador político e social que favorece a atuação conjugada;	a) Ausência de uma identidade regional, acoplada ao baixo capital social das instituições locais;
b) A constituição de lideranças políticas regionais que são capazes, mesmo em contextos adversos, de produzir alianças intermunicipais;	b) Comportamento individualista dos Municípios;
c) Questões que envolvem “tragédias dos comuns”, isto é, problemas coletivos que atingem vários Municípios de tal modo que a cooperação se torna necessária para que ninguém seja prejudicado;	c) Desavenças político-partidárias entre prefeitos ou destes com o governador/presidente;
d) A lógica das políticas públicas pode impulsionar formas de consorciamento, especialmente quando suas regras sistêmicas e/ou seus mecanismos de indução financeira apontam nesse sentido;	d) Conflitos intergovernamentais em determinadas políticas públicas;
e) O apoio e a indução do governo estadual e/ou federal é outro instrumento que pode incentivar a criação e a manutenção de consórcios, reduzindo rivalidades e incertezas que possam existir entre os prefeitos;	e) Falta de indução federativa dos outros níveis de governo, especialmente dos governos estaduais; gestão pública frágil, o que dificulta a obtenção de informação e conhecimento sobre a montagem de consórcios;
f) Pactos políticos <i>ad hoc</i> entre prefeitos e governadores podem favorecer o associativismo intermunicipal quando estão em jogo questões que favoreçam conjuntamente a ambos;	f) Lugar pouco destacado que a questão territorial e, particularmente, a do associativismo, ainda têm na agenda pública brasileira;
g) A existência de marcos legais que tornem mais atrativa e estável a cooperação intermunicipal pode incentivar os atores a buscar formas de consorciamento.	g) Engessamento do direito administrativo e de sua interpretação por parte dos Tribunais de Contas, que criam obstáculos ao associativismo intermunicipal.

Fonte: Adaptado pelo autor, de (ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013 p. 1547-1548).

O Quadro 3 compara os fatores que fortalecem com os que dificultam a criação dos consórcios públicos. As diversas formas de cooperação devem ser utilizadas como instrumentos que auxiliem os gestores municipais a combaterem as questões que fragilizam as relações entre os entes públicos regionais.

Conforme é apontado por Doin *et al.* (2017, p. 3) “os consórcios públicos podem ser uma forma de superar a inexistência ou precariedade dos mecanismos de coordenação de políticas públicas de responsabilidade partilhada entre o Governo Federal, os estados e os municípios”. A partir do que o autor expõe sobre a funcionalidade dos consórcios, cabe reiterar que ele aponta para a autonomia que o município terá para executar as atividades através da cooperação intermunicipal.

Na concepção dos autores Silva e Rios (2016) a atuação dos consórcios públicos intermunicipais vem se colocando como uma alternativa de gestão territorial, mas suas atuações são limitadas e ainda muito dependentes de estímulos dos entes estadual e federal.

No entendimento de Dieguez (2011, p. 292) “o sucesso dos consórcios intermunicipais, contudo, não é imediato. Não basta que a parceria se estabeleça para que o novo arranjo institucional logre êxito, seja qual for o resultado que se busque ou a perspectiva utilizada para análise”. Frente às questões abordadas, um dos grandes obstáculos para que os gestores apostem nas ações consorciadas como alternativa para prestação dos serviços públicos pode ser a relação temporal atribuída para obter os resultados políticos de algumas ações realizadas de forma cooperada.

Perante os delineamentos apresentados pelos autores com relação aos consórcios públicos intermunicipais, percebe-se que ele é um mecanismo gerencial dinâmico que não apresenta todos os resultados imediatamente, mas causa impactos com abrangência local e territorial. Partindo do pressuposto de que a prioridade dos gestores de cargos eletivos deve ser buscar alternativas para melhor atender as necessidades da população, os consórcios públicos apresentam-se como um forte instrumento para superação dos obstáculos ocasionados pelas limitações orçamentárias e podem viabilizar mecanismos que contribuam com o desenvolvimento regional e local.

3. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DA BAHIA

3.1 A Territorialização do Estado da Bahia

É possível assegurar que prevalecem duas concepções sobre território, a primeira aborda o território como espaço em que o Estado detém soberania, a segunda, mais contemporânea, adotada neste estudo, idealiza o território como um espaço geográfico definido, em que se manifestam expressões das relações de poder, onde ocorrem identidades e territorialidades individuais e grupais, enfim, neste ambiente existe uma percepção de pertencimento e integração das relações territoriais, (DALLABRIDA, 2016).

Dentro dessa perspectiva, Santos (1999, p. 8) apresenta um conceito de território que nos direciona a ter uma visão abrangente dos aspectos territoriais, compreendendo-o pelas suas características geográficas e pelas relações estabelecidas naquele espaço.

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 1999, p. 8).

Nas abordagens dos autores citados, percebe-se que a configuração territorial perpassa pelos aspectos socioculturais de seus habitantes. Na Bahia, conforme descrito pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI): “O conceito de Território de Identidade surgiu a partir dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar e à reforma agrária”, sendo utilizado, posteriormente, para a formulação do plano do Ministério de Desenvolvimento Agrário (BAHIA, 2020, p.1).

Na Bahia a adoção passou por ajuste conceitual e metodológico, adequando-o para a elaboração do planejamento em todas as dimensões, incluindo a realidade urbana e as atividades dos setores econômicos secundário e terciário. No que diz respeito à configuração do desenvolvimento a partir do território, Saquet e Briskievicz (2009, p. 4) destacam que:

[...] o território compreende quatro componentes principais: a) as relações de poder; b) as redes de circulação e comunicação; c) as identidades; d) a

natureza. Não há território sem a conjugação destes processos sociais e naturais. Isto significa que, pensar o desenvolvimento por esta perspectiva, requer a consideração destes elementos em cada território.

A interrelação entre os componentes apontados pelos autores Saquet e Briskievicz (2009) remete a perceber a importância de análise dos contextos culturais, sociais, ambientais, produtivos etc., além de garantir a participação da população na construção dos territórios e no planejamento das ações alternativas que correspondam ao desenvolvimento territorial.

Portanto, a criação dos territórios de identidade do Estado da Bahia, de acordo com as informações da Secretaria de Planejamento, tem início no ano de 2003 a partir da criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT, ação proposta pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário e implementada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Estado, que tinha como objetivo “promover o planejamento e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização de sua economia” (BAHIA, 2015a, p. 4).

Conforme registros da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), do governo da Bahia, inicialmente apenas cinco territórios foram estabelecidos para atender as demandas do PRONAT e, posteriormente, outros nove territórios foram integrados ao programa. O programa contribuiu muito no momento da institucionalização dos territórios, disponibilizou assistência técnica, possibilitando a articulação e estruturação do colegiado territorial, que é composto por diversas representações e também contribuiu na construção do “Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS e investimentos nas cadeias produtivas e infraestrutura rural”.

No período de 2003 a 2006, realizou-se o levantamento das delimitações geográficas conjuntamente com as organizações, para opinarem pela inclusão de municípios nos territórios, cabe salientar que o propósito era a delimitação dos territórios rurais pelo fato da política de desenvolvimento agrário.

Diante dessas ações foram criados vinte e cinco territórios rurais, em 2007 o governador do Estado reconheceu a divisão territorial e adotou os Territórios de Identidade (TI) como unidade de planejamento das políticas públicas do Estado da Bahia (BAHIA, 2016b). A partir disso o governo passou a utilizar os Territórios de Identidade na consulta popular para a elaboração do Plano Plurianual Participativo 2008-2011 (PPA). O conceito de TI utilizado na pesquisa corresponde ao apresentado

pela Coordenação dos Territórios e Movimento da Agricultura Familiar, e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) relatando que o sentimento de pertença da população, associado às características socioeconômicas, políticas, culturais e geoambientais de cada espaço constitui elemento essencial para a definição do TI. (BAHIA, 2007).

O Decreto 12354/10 por sua vez, no Art 1º, § 1º considera:

Território de Identidade o agrupamento indenitário municipal formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial. (BAHIA, 2010).

Conforme foi ocorrendo a ampliação do escopo das políticas públicas nos territórios, abrangeram-se os espaços colegiados, acrescentando ao rural as temáticas e as entidades urbanas. Assim, incluiu-se o Território Metropolitano de Salvador, o 26º território e, posteriormente, criou-se o território Costa do Descobrimento, que está consolidado conforme Lei nº 13.468, de 29 de dezembro de 2015, que aprovou o Plano Plurianual 2016-2019, contando-o como o 27º território do Estado da Bahia. (BAHIA, 2015b).

Os processos estabelecidos para a delimitação territorial ocorrem a partir da avaliação dos critérios descritos no Quadro 4.

Quadro 4- O processo de revelação dos territórios

CONTEXTOS	ASPECTOS ANALISADOS
Culturais	Costumes e valores, religiosidade, manifestações folclóricas, gastronomia, produção cultural, visão da sociedade sobre si mesma e outras formas de expressão da realidade local.
Geoambientais	Características geográficas e ambientais, como topografia, hidrografia, clima, fauna, flora, solo, ecossistemas, preservação dos recursos naturais, defesa do princípio da sustentabilidade.
Político-institucionais	Capacidade de formação de capital social (capacidade de negociação e cooperação da comunidade em prol de objetivos coletivos), sua institucionalização em organizações sociais e outras formas, grau de articulação política das forças sociais no território.

Econômicos	Base produtiva, especialização econômica, conformação dos mercados e fluxos comerciais, produção e distribuição de renda, infraestrutura voltada à produção e às atividades econômicas, capacidade de transporte e comunicações, capacidade de articulação dos recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, etc.
-------------------	---

Fonte: Elaborado pelo autor (2020), a partir de SEPLAN-BA (BAHIA, 2015b).

O Quadro 4 apresenta as situações analisadas para a delimitação geográfica de cada território. A perspectiva é fortalecer a estrutura territorial a partir das similaridades, podendo-se, assim, direcionar políticas públicas que possibilitem o desenvolvimento local e territorial.

A regulamentação das políticas públicas de desenvolvimento territorial do Estado da Bahia ocorreu a partir da Lei Nº 13.214 de 29/12/2014 que dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia. Diante do contexto democrático que estabeleceu a participação social na construção dos territórios de identidade, o normativo abordado anteriormente possibilitou a criação de espaços de referência para discussão e acompanhamento da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, sendo instituídos, conforme a Lei Nº 13.214 de 29/12/2014 em seus Arts. 7º e 14º os instrumentos de participação:

Fica instituído o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER, órgão de caráter consultivo e de assessoramento, vinculado à Secretaria do Planejamento, com a finalidade de subsidiar a elaboração de propostas de políticas públicas e estratégias para o desenvolvimento territorial sustentável e solidário do Estado da Bahia. (BAHIA, 2014).

Ficam instituídos os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs, fóruns de discussão e de participação social, constituídos por representantes do poder público e da sociedade civil presentes nos Territórios de Identidade, com a finalidade de promover a discussão local das ações e projetos de desenvolvimento territorial sustentável e solidário, auxiliando o CEDETER no cumprimento das competências previstas nesta Lei. (BAHIA, 2014).

Posteriormente a criação da lei Nº 13.214 de 29/12/2014 o Governo do Estado da Bahia, por meio do decreto nº 16.792 de 17 de junho de 2016 instituiu a Agenda Territorial da Bahia (AGTER), com a prerrogativa de “propiciar oportunidades de desenvolvimento dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia” (BAHIA, 2016a). Em seu § 1º do Art. 1º, este decreto descreve que constituem objetivos da AGTER: “I- a integração de esforços dos atores públicos e privados para viabilizar a implantação

de empreendimentos; II- o fomento à cultura empreendedora; III- a geração de renda; IV- a melhoria do padrão de vida da população baiana” (BAHIA, 2016a).

A SEPLAN, do Estado da Bahia, relata que a abordagem territorial permitiu avanços no planejamento público na Bahia, pois, esta estrutura organizacional considera toda a diversidade cultural, ambiental, econômica e social existente no estado, possibilitando a participação social no ciclo de planejamento e gestão das políticas públicas.

3.2 Contextos Históricos, Culturais e Ambientais do Território do Recôncavo Baiano

O Recôncavo Baiano é uma importante região, marcada pelos seus contextos histórico e cultural, pelas características econômicas, geográficas e sociais. Conforme estudo elaborado pela SEI (BAHIA, 2016c) relacionado aos perfis dos territórios de identidade do Estado da Bahia, o território do Recôncavo está localizado na Mesorregião Metropolitana de Salvador, ocupando uma área de 4.570 km², o que corresponde a aproximadamente 0,8% do território estadual com um contingente populacional de 576.672 habitantes e taxa de urbanização de 69,2%, com variações (IBGE, 2010).

Em seu contexto histórico, o território é marcado pela sua contribuição e influência econômica no período do Brasil colônia, pelas lutas pela independência e resistência no período escravocrata. A ocupação do território inicia-se com a chegada de Mem de Sá, a partir de meados do século XVI, com a finalidade de explorar as terras férteis para o plantio de cana de açúcar, o que tornou o açúcar a principal fonte econômica do Território do Recôncavo.

Conforme Sablayrolles, Velloso e Jesus (2017) os primeiros sinais de decadência econômica no Recôncavo aconteceram no final do século XVII devido à alternância dos ciclos de crescimento e de depressão, este fato ocorreu devido à produção açucareira nas Antilhas, que quebrou o monopólio brasileiro na comercialização de açúcar no mercado mundial, com a redução dos preços afetando a receita dos engenhos. E com a abolição da escravidão, no século XIX, tornou-se necessário a modernização da produção, exigindo grandes investimentos, mas mesmo com as mudanças o açúcar continuou em baixa, forçando o governo a criar políticas protecionistas e direcionar o produto para o mercado interno.

Ampliando as informações sobre o processo histórico da formação e desenvolvimento do TR, Nardi (2013, p. 179) aborda que: “Na época colonial, o Recôncavo foi um modelo de organização: a plantation”. Houve a divisão do trabalho em subáreas, onde cada uma das vilas se caracterizava pela produção das referidas culturas, a exemplo Santo Amaro se destacava pelos canaviais, nas áreas de Cachoeira, Maragogipe, Cruz das Almas e Nazaré, caracterizavam-se pela produção de gêneros alimentícios.

Esta região tinha, também, uma forte produção fumageira, em que a variedade cultivada se diferenciava entre as vilas pela característica do solo que era adequado para ter uma produção com qualidade, pois, o fumo era um produto utilizado como moeda de troca no navio negreiro. O autor citado acima complementa afirmando que: “As atividades econômicas, a divisão do trabalho, assim construíram o espaço e determinaram as relações sociais, ou seja, fizeram o Recôncavo” (NARDI, 2013, p. 180).

De acordo com Sablayrolles, Velloso e Jesus (2017) a ocupação econômica no TR foi administrada desde o início do século XVIII, com a formação de povoados, assim, inicialmente formaram-se: a vila de Jaguaripe em 1697, em São Francisco do Conde, e em Nossa Senhora do Rosário do Porto de Cachoeira (1698); em São Bartolomeu de Maragogipe (1724); e em Santo Amaro de Nossa Senhora da Purificação (1725).

Posteriormente, foram surgindo as vilas interioranas no decorrer do século XIX e XX, sendo que os centros urbanos tinham indicativos para a sua formação a partir das feiras livres e pelas vias de transporte. Pois, inicialmente, os principais meios de transporte eram os carros de boi, lombo dos animais, fluviais e marítimos e, posteriormente, as ferrovias. A relação demográfica implicou na distribuição da ocupação e desenvolvimento da produção no território.

Ao lado do contexto histórico-cultural, as características ambientais do TR são muito ricas, pelas suas diversidades relacionadas ao clima, ao relevo, à sua vegetação e os tipos de solo que são propícios para a lavoura. No que diz respeito ao clima, o relevo do território é marcado pela presença de baixadas, colinas e serras, depressões, planalto, planícies e tabuleiros e, quanto à vegetação, é formada por remanescentes da Floresta Ombrófila, Floresta Estacional, Vegetação Arbórea e Arbustiva, e Mangue.

As condições ambientais influenciaram fortemente o povoamento do TR, tanto pela ampla área de solo fértil quanto por sua grande extensão de áreas litorâneas, que são banhadas pelas bacias hidrográficas do Recôncavo Norte, Paraguaçu e Recôncavo Sul, englobando a Baía do Iguape e parte da Baía de Todos os Santos, além de muitas ilhas. Esses elementos influenciadores do povoamento dos campos no período colonial constituem-se importantes indicativos geográficos das especificidades e valores agregados ao território do Recôncavo durante todo o período e percurso de formação histórica.

Por Indicação Geográfica (IG), entende-se, neste estudo, um expressivo fator que pode contribuir para o desenvolvimento de base local e endógena, a partir do fortalecimento dos contextos ambientais e socioculturais característicos do território, bem como pela valorização de produtos e serviços em uma configuração regional, beneficiando todos os municípios que integram o território do Recôncavo.

Portanto, uma IG é mais do que uma indicação da fonte de origem, que simplesmente indica a procedência do produto, está relacionada, também, com as condicionantes geoambientais e o processo de produção, o como fazer em alguns casos podem agregar valores históricos específicos, assim podendo agregar valor ao produto. Dentro dessa mesma abordagem Lopes (2011, p. 40) delinea que:

[...] o conceito de Indicação Geográfica é importante, porque destaca as particularidades de diferentes produtos de diferentes regiões, valorizando, esses territórios, criando um fator diferenciador para o produto e para o território, que apresenta originalidade e características próprias. Desse modo, é possível dizer que as indicações geográficas não diferenciam somente os produtos ou serviços, mas também os territórios.

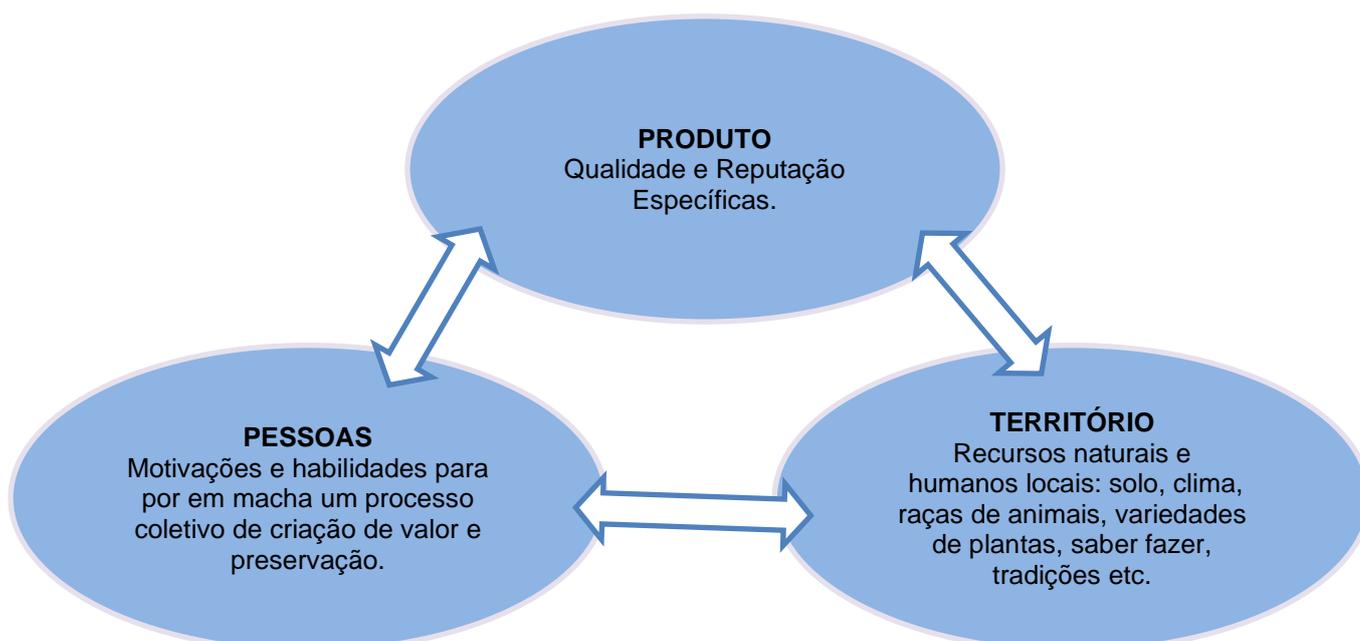
Nos contextos apresentados por Vandecandelaere *et al.* (2010) e Lopes (2011) potencializa-se o conceito de IG, relatando ser ela um recurso que atribui características específicas aos produtos e ao território.

Segundo Vandecandelaere *et al.* (2010) as possibilidades de desenvolvimento territorial com foco na IG surgiram da correlação entre os recursos naturais, condições climáticas, características do solo, contextos históricos e culturais, dos conhecimentos tradicionais relacionados à produção, etc. Para o autor é possível estimular processos de valorização de produtos vinculados à região, com três requisitos prévios fundamentais:

- ✓ O produto: apresentar características específicas relacionadas à origem geográfica, que lhe proporciona características especiais reconhecidas no mercado, com uma demanda pelos consumidores;
- ✓ O território: ter características especiais de qualidade como resultado de recursos humanos e naturais da área local onde ocorre a produção;
- ✓ As pessoas: os produtores locais, que herdaram tradições e saberes juntamente com outros atores locais, devem ser motivados e instruídos tanto na criação quanto na preservação de valor dos produtos.

A Figura 2 apresenta a relação entre os elementos que propiciam a valorização dos produtos produzidos ou vinculados à determinada região.

Figura 2 - Interação entre as Pessoas, o Produto e o Território



Fonte: Adaptado pelo autor, de (VANDECANDELAERE *et al.*, 2010, p. 11).

A Figura 2 demonstra que as especificidades territoriais são patrimônios coletivos dos envolvidos no processo de produção específica daquela região, pois, estas ações podem ser planejadas com a finalidade de atribuir avanços estruturais e organizacionais, possibilitando o desenvolvimento do território.

3.3 Consórcio do Território do Recôncavo (CTR)

No Estado da Bahia os consórcios públicos vêm se tornando uma importante ferramenta de gestão, contribuindo com os procedimentos de análise, elaboração e operacionalização de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial/local.

O CTR foi criado no ano de 2005, porém até o ano de 2011 encontrava-se inativo, ele existia em contextos legais, no entanto não aconteciam ações ou diálogos entre os integrantes sobre sua funcionalidade. A partir do ano de 2011, o Governo do Estado da Bahia estimulou iniciativas consorciadas com uma política de formação das agendas de consorciamento intermunicipal. Vinculado às intervenções do governo estadual, os gestores municipais se motivaram para estabelecer o protocolo de intenções e deliberação do Consórcio do Território do Recôncavo.

Inicialmente o Território do Recôncavo Baiano era composto por 28 municípios, mas, a partir de 2015 ocorreram algumas mudanças em algumas estruturas organizacionais e geográficas dos territórios baianos, com isso, o TR passou a ser composto por apenas 19 municípios: Salinas de Margarida, Maragogipe, São Félix, Cachoeira, Santo Amaro, Muritiba, Governador Mangabeira, Cabaceiras do Paraguaçu, Cruz das Almas, Sapeaçu, Castro Alves, Conceição do Almeida, São Felipe, Dom Macedo Costa, Santo Antônio de Jesus, Nazaré, Muniz Ferreira, Saubara e Varzedo; conforme apresentado na Figura 3.

Figura 3 - Divisão Político-administrativa do Território de Identidade do Recôncavo



Fonte: SEI (BAHIA, 2016b)

A Figura 3 apresenta a área territorial dos municípios que compõem o Território de Identidade Recôncavo que conforme a SEI (BAHIA, 2016c) o território é formado por uma área de mais de 4,6 mil Km², que corresponde a 7% da área do estado, circundando a Baía de Todos os Santos.

Conforme publicado no Diário Oficial do CTR do dia 19/03/2021, analisou-se o Protocolo de Intenções em que os municípios consorciados representados pelos respectivos Chefes do Poder Executivo, deliberaram alterações quanto aos municípios subscritores deste Protocolo, formalizando-se os integrantes do Consórcio do Território do Recôncavo, com os municípios de Salinas da Margarida, Saubara e Varzedo não integrando o mesmo.

O Protocolo de Intenções do CTR, em seu CAPÍTULO III que aborda sobre as Finalidades, cláusula 7^a, apresenta que “O objetivo do CTR é promover o desenvolvimento sustentável na sua área de atuação”. “Para fins do caput entende-se por desenvolvimento sustentável o que promova o bem-estar de forma socialmente justa e ecologicamente equilibrada” (CTR, 2021, p. 6). De acordo com o protocolo o CTR tem por finalidade a adoção de políticas públicas/territoriais que corroborem com o planejamento, gestão e a execução descentralizada das políticas voltadas para o desenvolvimento.

Conforme a cláusula 8^a do Protocolo de Intenções, seguem algumas das finalidades do CTR (2021, p. 4):

I - a elaboração de propostas para o desenvolvimento regional, inclusive realizando debates e executando estudos; II - a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico, de transporte urbano ou intermunicipal, construção e manutenção de estradas, educação, saúde, infraestrutura, resíduos sólidos, abatedouros e frigoríficos; III - a implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos urbanos; IV - a promoção do turismo, inclusive mediante gestão ou exploração de bens ou equipamentos e execução de obras; V - a disciplina do trânsito urbano, inclusive efetivando seu planejamento e exercendo o poder de polícia na instância direta ou recursal; VI - a execução de ações de Assistência Técnica e extensão rural, inclusive o apoio à agricultura familiar; VII - a execução de ações de assistência social e de segurança alimentar e nutricional, atendidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Assistência Social - SUAS e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; VIII - implantação, orientação e execução de Serviço de Inspeção Municipal - SIM; [...].

Diante dessas finalidades, pode-se reiterar a importância da elaboração do PDTR pelo CTR com o propósito de fortalecer as perspectivas de desenvolvimento do Território a partir de atuações envolvendo os atores públicos, privados e a sociedade

civil nos procedimentos de análise, elaboração e operacionalização de políticas públicas.

Dentre as ações que o CTR tem como prerrogativa, de acordo com o Protocolo de Intenções em sua CLÁUSULA 9ª, parágrafo primeiro, está a de “realizar estudos técnicos e pesquisas, elaborar e monitorar planos, projetos e programas, inclusive para obtenção de recursos estaduais ou federais”, desta forma, pode-se salientar a importância desta Instituição na elaboração do PDTR.

As ações do CTR têm como finalidade proporcionar melhorias para o território. Uma ação que está em processos licitatório, segundo publicado no Diário Oficial do CTR do mês 04/2021, tem a finalidade de contratar equipe técnica para atender às etapas e metas do convênio “Reinventário Gastronômico Rural do Recôncavo”, publicado em Diário Oficial da União sob o nº 903842/2020, firmado entre o Consórcio de Municípios do Território Recôncavo e o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no âmbito do Programa Fortalece Sociobio.

Cabe reiterar que os consórcios de políticas públicas constituem uma associação de entes federados com interesses comuns, independente de pertencerem ao mesmo nível de governo. Portanto cabe aos gestores municipais utilizar este instrumento operacional para desenvolver ações cooperadas buscando a maximização dos recursos municipais. Portanto, o CTR terá a incumbência de coordenar as ações no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial do Recôncavo.

4- DETALHAMENTO DO MÉTODO UTILIZADO PARA DESENVOLVIMENTO DO PRODUTO

Com a finalidade de alcançar os resultados e atingir os objetivos deste TCC, adotou-se como procedimento metodológico, a revisão bibliográfica, pois, aprofundou-se os conhecimentos relacionados à discussão de diversos autores.

Na concepção de Marconi e Lakatos (2003 p. 183) este tipo de pesquisa tem como escopo possibilitar ao pesquisador estar em contato direto com as questões abordadas no desenvolvimento da pesquisa. Os autores complementam relatando que “[...] as fontes bibliográficas variam, fornecendo ao pesquisador diversos dados e exigindo manipulação e procedimentos diferentes”.

Analisou-se informações de fontes secundárias publicadas em livros, artigos científicos, manuais, guias, sites do Governo do Estado da Bahia, informações disponibilizadas pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN-BA), análise de mapas da área geográfica que compõe o Território do Recôncavo (TR), análise dos atos normativos relacionados à matéria territorial e outros. Estes foram os procedimentos utilizados para a estruturação do referencial teórico que sustenta a construção deste produto tecnológico.

A pesquisa bibliográfica procura explicar e discutir um tema com base em referências teóricas publicadas. Conforme descreve Fachin (2005 p. 119) “A pesquisa bibliográfica é, por excelência, uma fonte inesgotável de informações, pois auxilia na atividade intelectual e contribui para o conhecimento cultural em todas as formas do saber”. Dentre os procedimentos de revisão de literatura utilizados para elaboração do estudo, recorreu-se à revisão narrativa, devido à possibilidade de acesso a experiências de autores que já pesquisaram sobre o assunto.

O objeto espacial da pesquisa é o Território do Recôncavo, que terá como sujeito da pesquisa as questões relacionadas às políticas públicas, pautando os procedimentos de desenvolvimento e análises das potencialidades e entraves relacionados com as dimensões da saúde, ambiental, educacional, político-institucional, cultural e socioeconômica dos municípios que compõem o TR.

Cabe salientar que o Guia é um instrumento que busca fornecer informações ou instruções acerca de alguma área, produto, serviço ou assunto, auxiliando os prefeitos a definir as prioridades e ações estratégicas.

Trata-se de um documento contendo orientações técnicas relacionadas com a gestão pública, com propostas de melhorias dos sistemas de produção e os serviços oferecidos à população. A intenção é estimular o CTR para, junto aos municípios, planejar e implementar ações voltadas para o desenvolvimento do território do Recôncavo, considerando como critérios básicos: a promoção do desenvolvimento sustentável, a inclusão social, o respeito aos direitos humanos, a igualdade de gênero e o respeito ao meio ambiente.

O propósito deste produto tecnológico é apresentar as diretrizes e procedimentos para elaboração do PDTR, destacando conceitos, procedimentos, resultados, discussões e conclusões a partir de análises das referidas dimensões do contexto territorial.

5- PÚBLICO ALVO, IMPLEMENTAÇÃO, LIMITAÇÃO, SOLUÇÕES E RESULTADOS ESPERADOS COM A APLICAÇÃO DO PDTR.

Esse produto tecnológico destina-se aos prefeitos e vereadores dos municípios que integram o território do Recôncavo Baiano e são membros do Consórcio do Território do Recôncavo, tendo como propósito apresentar o guia para construção do plano de desenvolvimento do território.

A proposta é que a implementação do produto se dê pelo CTR, compreendendo a importância do mesmo no que se refere às políticas de cooperação entre municípios, desta forma o Consórcio será fundamental no processo de elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Territorial do Recôncavo. Cabe salientar, que os municípios podem utilizar a realização de ações em formato consorciado para superar as dificuldades impostas pelas limitações de recursos públicos.

As limitações relacionadas ao processo de desenvolvimento do produto, de imediato, relacionam-se com a pandemia que assola o Brasil e o Mundo, que, no entanto, podem ser superadas mediante utilização de ferramentas tecnológicas para superação das dificuldades apresentadas.

O processo de elaboração do Guia não gerou despesas, e o avanço das tecnologias da informação permite utilizar-se das ferramentas de comunicação digital para disponibilizar o Guia ao público alvo. Cabe destacar, que este instrumento tecnológico pode, com os devidos ajustes e adaptações, servir de base para outros territórios elaborarem seus planos de desenvolvimento territorial, a exemplo do Plano de Desenvolvimento Territorial do Recôncavo.

O propósito é disponibilizar alternativas entre os entes públicos e privados junto à população, para superar as fragilidades e explorar as potencialidades características do território, corroborando com a implementação de políticas públicas e a implantação de ações que atendam as dimensões do seu desenvolvimento.

Com a construção do Guia pretende-se motivar a elaboração do plano de desenvolvimento territorial. Pois, o plano possibilitará aos gestores públicos e privados ter acesso a informações relacionadas às condições socioeconômicas, ambientais, culturais, etc., do contexto local e territorial, elementos importantes para a tomada de decisões.

6- ORÇAMENTO PARA EDITORAÇÃO E IMPRESSÃO DO GUIA

O orçamento para a produção e publicação do Guia foi simulado no site da “ar editora”. O propósito é imprimir alguns exemplares e apresentá-lo para o CTR, entregando-o aos prefeitos em uma Assembleia do Consórcio. Assim, pretende-se disponibilizar 5 exemplares para o CTR e distribuir dois para cada um dos dezesseis municípios que integram o Consórcio e, em outro momento, fazer a entrega do mesmo para os municípios que ainda não fazem parte do Consórcio visando motivá-los a juntarem-se aos demais no processo de cooperação intermunicipal, com objetivo de executar ações políticas direcionadas ao desenvolvimento territorial. A proposta é disponibilizar o Guia em versão impressa e em e-book, possibilitando sua distribuição e acesso por via digital.

As características do arquivo orçado é um livreto com 35 páginas em formato A4, margens de 3 cm, entrelinha simples e fonte Times News Roman 12pt, conforme o Quadro 5.

Quadro 5 - Orçamento para produção e impressão do Guia

ATIVIDADE	VALOR
Revisão ortográfica	R\$ 329,00
Diagramação	R\$ 248,50
Projeto Gráfico	R\$ 490,00
Impressão de 50 exemplares	R\$ 432,00
Custo total	R\$ 1.499,50
Desconto de 10% em pagamento vista	R\$ 149,95
Custo total com desconto	R\$ 1.349,55

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 47, p.1543-1567, jul. 2013. Bimestral. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/13987/12873>>. Acesso em: 17 ago. 2019.
- BAHIA. Decreto Nº 12.354 de 25 de agosto de 2010. **Institui O Programa Territórios de Identidade e dá Outras Providências**. 2010. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1024959/decreto-12354-10>. Acesso em: 20 out. 2020.
- BAHIA. Decreto Nº 16.792 de 17 de junho de 2016. **Institui A Agenda Territorial da Bahia Agter e dá Outras Providências**. 2016a. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13468-de-29-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 20 out. 2019.
- BAHIA. Lei Nº 13.214 de 29/12/2014. **Dispõe Sobre Os Princípios, Diretrizes e Objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, Institui O Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - Cedeter e Os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - Codeters**. 2014. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13214-de-29-de-dezembro-de-2014>. Acesso em: 20 out. 2019.
- BAHIA. Lei Nº 13.468 de 29 de dezembro de 2015. **Institui O Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia Para O Quadriênio 2016-2019**. 2015b. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-13468-de-29-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 15 jun. 2020.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE). **Estudo de Potencialidades Econômicas Território de Identidade**. Salvador: SDE, 2016b. Disponível em: <https://seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=55>. Acesso em: 10 set. 2020.
- BAHIA. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN-BA). **Histórico do PPA 2008-2011**. 2007. Disponível em: [Histórico do PPA - Secretaria do Planejamento - Governo da Bahia \(seplan.ba.gov.br\)](http://seplan.ba.gov.br). Acesso Em: 20 abr. 2018.
- BAHIA. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN-BA). **A Política Territorial e a Participação Social**. 2015a. Disponível em: https://seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/PUBLICACOES_TERRITORIAIS/Historico_da_Politica_Territorial_da_Bahia_v3.pdf Acesso em: 30 set. 2020.
- BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). **Perfil dos Territórios de Identidade da Bahia**. 2. ed. Salvador: SEI, 2016c. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2000&Itemid=284. Acesso em: 20 abr. 2018.

BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). **Territórios de Identidade da Bahia**. 2. ed. Salvador: SEI, 2020. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2650&Itemid=657. Acesso em: 15 abr. 2020.

BATISTA, Sinoel *et al.* **Guia de Consórcios Públicos - Caderno 3**: As possibilidades de implementação do consórcio público. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/280363/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL, Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9810.htm#art19. Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF 04 jun. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Ordinária 11.107, de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, p. 1, 07 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Lua Nova**, São Paulo, v. 93, n. 1, p.33-60, jan. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452014000300003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 22 ago. 2019.

CONSÓRCIO DO TERRITÓRIO DO RECÔNCAVO (CTR). **Protocolo de Intenções do Consorcio do Território do Recôncavo - CTR**. Cruz das Almas, BA, 04 mar. 2021. Disponível em: <http://ctr.imprensaoficial.org/pub/outros/ctr/2021/proprio/116.pdf>. Acesso em: 28 maio 2021.

CORRÊA, José Carlos Severo; SILVEIRA; Rogério Leandro Lima; KIST, Rosane Bernardete Brochier. Sobre o Conceito de Desenvolvimento Regional: Notas para Debate. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, São Paulo, v. 15, n. 7, p. 3-15, 01 dez. 2019. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5255/870>. Acesso em: 13 abr. 2021.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Governança territorial e desenvolvimento**: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. Ipea, 2011.

Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada 2011/pdf/area7/area7-artigo11.pdf](https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada%202011/pdf/area7/area7-artigo11.pdf). Acesso em: 30 out. 2019.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Desenvolvimento territorial: políticas públicas brasileiras, experiências internacionais e a Indicação Geográfica como referência**. São Paulo: Liberars, 2014a. Disponível em: http://www.bioculturaldiversityandterritory.org/documenti/201_300000176_livrodesenvolvimentoterritorial_web.pdf. Acesso em: 23 abr. 2020.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Contextualização de práticas de governança territorial: uma abordagem preliminar sobre a conflitualidade. In: VIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 8, 2014, Contestado. **Gestão social e interdisciplinaridade**. Cachoeira: UFRB, 2014b. Disponível em: <http://www3.ufrb.edu.br/enapegs/images/Trabalhosaprovadoscomcodigo.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2019.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, Lisboa Portugal, v. 1, n. 215, p. 305-328, fev. 2015. Disponível em: http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_215_a04.pdf. Acesso em: 17 abr. 2019.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Território, governança e desenvolvimento territorial: indicativos teórico-metodológicos, tendo a Indicação Geográfica como referência**. São Paulo: LiberArs, 2016. Disponível em: [file:///C:/Users/lpcon/Downloads /LIVRO%20 Desenvolvimento%20Territorial%20-%20Valdir%20editora.pdf](file:///C:/Users/lpcon/Downloads/LIVRO%20Desenvolvimento%20Territorial%20-%20Valdir%20editora.pdf). Acesso em: 17 abr. 2019.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p.291-319, jul. 2011. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs2.4.8/index.php/cdes/article/view/231>. Acesso em: 15 jun. 2019.

DOIN, Tatiana Aparecida Ferreira *et al.* Consórcios intermunicipais para o desenvolvimento: Determinantes da cooperação entre os municípios baianos. In: XX SEMEAD - Seminários em Administração. 2017. p. 1-17. **Anais...** Disponível em: <https://login.semead.com.br/20semead/arquivos/2077.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2019.

DUARTE, Vilmar Nogueira. Desenvolvimento equilibrado versus desenvolvimento desequilibrado: uma breve revisão das principais teorias. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 17, n. 31, p. 194-205, jan. 2015. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/3617/2701>. Acesso em: 28 ago. 2018.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERRACINI, Kelly Roberta. Desafios do consórcio intermunicipal do ABC - de articulador para executor de políticas públicas de interesse comum? **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, [s.l.], v. 2, n. 1, p.47-58, 26 dez.

2013. Universidade Tecnológica Federal do Parana (UTFPR). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.3895/rbpd.v2n1.3085>. Acesso em: 09 ago. 2019.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121580/1/830093095.pdf>. Acesso em: 22 set. 2019.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JUNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

IBGE. **Cidades (2010)**. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/panorama>. Acessado em 25 out. 2019.

LARA, Luiz Gustavo Alves de; OLIVEIRA, Samir Adamoglu de. A ideologia do crescimento econômico e o discurso empresarial do desenvolvimento sustentável. **Cadernos Ebape.Br**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 326-348, abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cebape/v15n2/1679-3951-cebape-15-02-00326.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

LOPES, Nátali de Oliveira Von Ende. **A indicação geográfica como forma de valorização da biodiversidade no planalto norte catarinense**. 2011. 164 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/90899/298508.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 abr. 2020.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes Públicas de Cooperação Local**. 3. ed. Florianópolis: Atual, 2014. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB. Disponível em: <https://sig.unilab.edu.br/sigaa/portais/discente/turmas.jsf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATTEO, Katia Castro de *et al.* Políticas Públicas Territoriais no Brasil. **Ipea**, Brasília, p. 01-122, set. 2019. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/211453/1/1671828631.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2020.

MAZZALI, Leonel; NIERO, José Carlos Coelho. Arranjos intermunicipais de desenvolvimento: fatores condicionantes da propensão a cooperar por parte dos governos locais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté/SP v. 11, n. 2, p.60-92, ago. 2015. Quadrimestre. Disponível em: <<https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/1769/446>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

NARDI, Jean Baptiste. **Recôncavo Baiano: Entre Teorias e Práticas do Desenvolvimento Territorial**. v. 02, n. 01, p. 167-192, jan. 2013. Disponível em: <http://www3.ufrb.edu.br/olharessociais/wp-content/uploads/Rec%C3%B4ncavo->

baiano-entre-teorias-e-pr%C3%A1ticas-do-desenvolvimento-territorial.pdf. Acesso em: 17 out. 2019.

NETO, Aristides Monteiro; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antônio. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/20170213_livro_desenvolvimento-regional.pdf. Acesso em: 20 set. 2019.

PIACENTI, Carlos Alberto *et al.* **Análise regional: metodologia e indicadores**. Curitiba: Camões, 2012. 168 p. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Jandir-Ferrera-De-Lima/publication/342476679_Analise_Regional_Indicadores_e_Metodologias/links/5ef60d0a92851c52d6fdf1ef/Analise-Regional-Indicadores-e-Metodologias.pdf#page=66. Acesso em: 17 abr. 2021.

PIRES, Elson Luciano Silva *et al.* **Governança Territorial: Conceitos, fatos e modalidades**. São Paulo: Pós-graduação em Geografia / Igce / Unesp, 2011. 192 p. Disponível em: https://gen2011urc.files.wordpress.com/2012/06/livro-governanca-territorial_pires_fuini_mancini_piccoli.pdf. Acesso em: 18 jul. 2019.

PITERMAN, Ana; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. Capital social como conceito-chave para a avaliação do sucesso de consórcios intermunicipais: o caso do CISMAE, Paraná. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, [s.l.], v. 21, n. 4, p.825-834, dez. 2016. FAPUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-41522016131791>. Acesso em: 18 jun. 2019.

RIBEIRO, Hilton Manoel Dias; BASTOS, Suzana Quinet de Andrade. **Cooperação entre municípios: uma análise institucional**. Belo Horizonte: ENAPUR, 2015. 19 p. Disponível em: <http://www.anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1879/1858>. Acesso em: 18 jul. 2019.

RIBEIRO, Hilton Manoel Dias; DOTTO, Dalva Maria Righi. **O consórcio público para desenvolvimento do Alto Paraopeba (CODAP/MG) e os reflexos da gestão pública integrada**. *Redes*, [s.l.], v. 20, n. 1, p.88-107, 28 maio 2015. APESC - Associação Pro-Ensino em Santa Cruz do Sul. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v20i1.4076>. Acesso em: 18 jul. 2019.

SABLAYROLLES, Philippe Jean Louis; VELLOSO, Tatiana Ribeiro; JESUS, Cleidson Santos de. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável e solidário – PTDRSS do Recôncavo**. Cruz das Almas: Ufrb, 2017. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/PUBLICACOES_TERRITORIAIS/Planos-Territoriais-de-Desenvolvimento-Sustentavel-PTDS/2018/PTDS_Territorio_Reconcavo.pdf. Acesso em: 18 abr. 2020.

SANTOS, Milton. **O dinheiro e o território**. São Paulo: USP, 1999. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13360/8560>. Acesso em: 30 dez. 2019.

SANTOS, Nagela Bueno *et al.* Desenvolvimento e crescimento econômico das macrorregiões de Mato Grosso nos anos 2005 e 2013. **Interações**, Campo Grande, v. 03, n. 18, p. 169-182, jul. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/inter/v18n3/1518-7012-inter-18-03-0169.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

SAQUET, Marcos Aurelio; BRISKIEVICZ, Michele. Territorialidade e identidade: um patrimônio no desenvolvimento territorial. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, v. 01, n. 31, p. 03-16, maio 2009. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/7437/5497>. Acesso em: 28 fev. 2020.

SILVA, Jessé Araujo da; RIOS, Ricardo Bahia. Consórcios públicos intermunicipais: organização e espacialização das experiências institucionais no estado da Bahia. In: VII Congresso Brasileiro de Geógrafos. Vitória, 2014. **Anais...** Disponível em: http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404093865_ARQUIVO_ARTIGO-CONSORCIOSPUBLICOSINTERMUNICIPAIS-Verificado1.pdf. Acesso em: 20 maio 2019.

URANI, André. **Regiões metropolitanas no Brasil**: um paradoxo de desafios e oportunidades. Washington: Fernanda Magalhães, 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/lpcon/Downloads/Regi%C3%B5es-metropolitanas-no-Brasil-Um-paradoxo-de-desafios-e-oportunidades.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

VANDECANDELAERE, Emilie *et al.* **Guía para fomentar la calidad vinculada al origen y las indicaciones geográficas sostenibles**. Fao, 2010. 191 p. Disponível em: <http://www.fao.org/3/i1760f/i1760f.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2020.