



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC/SP

SILVIA CRISTINA ARANTES DE SOUZA

**TESSITURAS DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE NA BAHIA:
GESTÃO TERRITORIAL, TRAJETÓRIAS E VIVÊNCIAS COLETIVAS DE
PARTICIPAÇÃO**

Doutorado em Serviço Social

São Paulo

2021

SILVIA CRISTINA ARANTES DE SOUZA

**TESSITURAS DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE NA BAHIA:
GESTÃO TERRITORIAL, TRAJETÓRIAS E VIVÊNCIAS COLETIVAS DE
PARTICIPAÇÃO**

Doutorado em Serviço Social

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social sob a orientação da Professora Doutora Dirce Harue Ueno Koga.

São Paulo

2021

Autorizo exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta Tese de Doutorado por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Silvia Cristina Arantes de Souza

São Paulo, 14 de setembro de 2021.

E-mail: silvia.arantesdesouza@gmail.com

Sistemas de Bibliotecas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -
Ficha Catalográfica com dados fornecidos pelo autor

S729

Souza, Silvia Cristina Arantes de
Tessituras dos Territórios de Identidade na Bahia:
gestão territorial, trajetórias e vivências
coletivas de participação. / Silvia Cristina Arantes
de Souza. -- São Paulo: [s.n.], 2021.
334p. il. ; cm.

Orientador: Dirce Ueno Koga.
Tese (Doutorado)-- Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo, (Mestrado Profissional) -- Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo, Programa de
Estudos Pós-Graduados em Serviço Social.

1. Território. 2. Participação. 3. Política Pública.
4. Gestão Territorial. I. Koga, Dirce Ueno. II.
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,
Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social.
III. Título.

CDD

SILVIA CRISTINA ARANTES DE SOUZA

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social, sob a orientação da Professora Doutora Dirce Harue Ueno Koga.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Dirce Harue Ueno Koga

Profa. Dra. Carola Carbajal Arregui

Profa. Dra. Rosangela Dias Oliveira da Paz

Profa. Dra. Ana Maria de Campos

Prof. Dr. Pedro de Carvalho Pontual

Profa. Dra. Maria Lúcia Martinelli

Prof. Dr. Fabrício Fontes de Andrade

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), através do código de financiamento 001. Na condição de bolsista, agradeço a CAPES pelo financiamento.

AGRADECIMENTOS

No tempo em que estamos vivendo, ter a oportunidade de agradecer por algo é uma forma de celebrarmos a Vida e por ela agradecer!

Assim eu celebro a vida e a oportunidade de vir para a Bahia. Agradeço às políticas públicas de expansão e interiorização do ensino superior público federal, que me possibilitaram a oportunidade de fazer parte de um projeto tão generoso como é a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia-UFRB.

Eu celebro a amizade e os reencontros que o retorno a São Paulo, para realizar o doutorado, me proporcionaram. Em especial, agradeço a acolhida afetiva das amigas e amigos *Ana Virgínia, Edna e Gil e família, e Ivone e Renato*. Por meio da solidariedade e do convívio amoroso com pessoas tão queridas, o período que ali residi foi mais alegre e inspirador!

Durante o convívio no Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social foram muitos os motivos de celebração da vida. Agradeço à *Andréia*, querida secretária do Programa, sempre solícita, solidária e competente! Agradeço às professoras *Dirce Koga* e *Carola Arregui* por fazerem de suas aulas momentos tão ricos de aprendizagem e troca de conhecimento. Agradeço e celebro a existência do Grupo de Estudos e Pesquisas *NEMOS*, espaço que me proporcionou ampliar os horizontes de conhecimentos e cultivar novas amizades, hoje tão queridas!.

Celebro a vida e as amizades que fiz na Bahia, cujos vínculos ficam cada dia mais forte: *Ilzamar e Jadna; Fabrício, Tainá* e o pequeno *Samuel*; e *Vini*, querido amigo e revisor de texto. A companhia e solidariedade de vocês foram essenciais no tempo da escrita da tese!

Ao meu companheiro *Elias* e aos meus filhos *Eduardo* e *Henrique*, agradeço, de todo o meu coração, pela existência de vocês e por vocês serem quem são: amorosos cúmplices nessa jornada tão misteriosa que é a Vida.

Agradeço imensamente às queridas e queridos docentes que tanto me honraram ao aceitar o convite para participar da banca avaliadora de defesa, as professoras e professores *Ana Maria de Campos, Carola Arregui, Rosângela Paz, Pedro Pontual, Maria Lúcia Martinelli e Fabrício de Andrade*.

À querida *orientadora Dirce Koga*, um agradecimento especial. Sua experiência como pesquisadora e sua maneira generosa de orientar e partilhar conhecimento contribuíram significativamente para transformar minha relação com a pesquisa e enriqueceram a minha vivência como docente.

Por fim, um agradecimento muito especial às pessoas que estiveram comigo durante todo o tempo de maturação e escrita da tese. Refiro-me aos queridos e queridas sujeitos/as da pesquisa: *Aloma, Ângela, João, Marcelo, Mazinho, Pedro, Sandro e Wilson*. Genuinamente, essa tese não existiria sem a participação de vocês. Muito obrigada!

RESUMO

A presente tese trata da experiência, ainda em construção, da Política de Desenvolvimento Territorial na Bahia. Busca compreender como a participação acontece na gestão territorial dos Territórios de Identidade enquanto unidade de planejamento de políticas públicas adotada pelo governo estadual, a partir de 2007, articulando-se a abordagem territorial à democracia participativa. Optou-se pela pesquisa qualitativa, buscando-se manter um equilíbrio advindo das fontes documentais, bibliográficas e orais, porém, com uma escuta atenta às narrativas apresentadas pelos/as entrevistados/as, no que se referiu às retomadas ou novas incursões a documentos e análises teórico-metodológicas. O contexto institucional da pesquisa foi circunscrito ao âmbito das políticas destinadas às áreas da *agricultura familiar* e da *cultura*. A delimitação para escolha dos/das participantes da pesquisa se deu dentre os/as pioneiros/as que atuaram ou atuam no âmbito da política territorial, ora na gestão pública, ora em organizações da sociedade civil, e que apresentassem algum grau de ativismo/militância que os vinculassem aos seus territórios ou à política territorial gestada no estado. A tese apresenta seus resultados a partir de reflexões sobre território, democracia e participação baseando-se no movimento permanente de correlações de forças que institui distintos projetos políticos, nos quais as categorias teóricas sinalizadas, compreendidas em sua dimensão relacional, estão presentes, ao tempo que são apropriadas, por diferentes forças sociais em uma sociedade de classes. A experiência reinterpretada na narrativa dos/das sujeitos/as sociais apresenta novos sentidos, significados e ressignificados da participação, conforme os espaços onde ela se dá; os contextos sociais, históricos e geográficos; e as territorialidades delineadas. Observou-se que há disputa de significados nas proposições de projetos de desenvolvimento territorial, assim como a noção de gestão pública também está em disputa no interior de ambientes democráticos, seja nos espaços do aparato estatal ou nos espaços colegiados da esfera pública. As narrativas dos sujeitos/as participantes da pesquisa indicaram também uma noção de participação sociopolítica para além da esfera da reivindicação e de controle social, alcançando processos de pactuação e concertação de políticas públicas em andamento.

Palavras-chave: Territórios de Identidade. Participação. Desenvolvimento Territorial. Política Pública. Gestão Territorial.

ABSTRACT

This thesis deals with the experience, still under construction, of the Territorial Development Policy in Bahia. It seeks to understand how participation takes place in the territorial management of the Territories of Identity as a public policy planning unit adopted by the state government since 2007, articulating the territorial approach to participatory democracy. We opted for qualitative research, seeking to maintain a balance arising from documentary, bibliographic and oral sources, however, with careful listening to the narratives presented by the interviewees, with regard to resummptions or new incursions into documents and theoretical-methodological analyses. The institutional context of the research was circumscribed to the scope of policies aimed at the areas of family agriculture and culture. The delimitation for choosing the research participants took place among the pioneers who acted or act within the scope of territorial policy, sometimes in public management, sometimes in civil society organizations, and who presented some degree of activism/militancy that linked them to their territories or to the territorial policy created in the state. The thesis presents its results from reflections on territory, democracy and participation based on the permanent movement of correlations of forces that institutes different political projects, in which the theoretical categories indicated, understood in their relational dimension, are present, at the time that they are appropriated by different social forces in a class society. The experience reinterpreted in the narrative of the social subjects presents new senses, meanings, and re-meanings of participation, according to the spaces where it takes place; the social, historical and geographic contexts; and the outlined territorialities. It was observed that there is a dispute over meanings in the propositions of territorial development projects, just as the notion of public management is also in dispute within democratic environments, whether in the spaces of the state apparatus or in the collegiate spaces of the public sphere. The narratives of the subjects that participated in the research also indicated a notion of sociopolitical participation beyond the sphere of claim and social control, reaching processes of agreement and negotiation on public policies in progress.

Keywords: Territory. Participation. Territorial Development. Public Policy. Territorial Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES – FIGURAS, QUADROS E TABELAS

Figura 1 - Territórios de Identidade da Bahia – 2005/2006	85
Figura 2 - Distribuição dos recursos orçamentários por território – PPA 2008-2011.....	109
Figura 3 - Núcleos Temáticos – PPA (2011-2015) – Governo Estado da Bahia	115
Figura 4 - Mapa das tipologias das ruralidades brasileiras.....	144
Quadro 1 - Demonstrativo dos PPA's Participativos Descentralizados 2012-2015 e 2016-2019	131
Tabela 1 - Territórios de Identidade (2ª Regionalização).....	82
Tabela 2 - Mapa dos Territórios de Identidade da Bahia 2015/2017	91
Tabela 3 - Territórios de Identidade da Bahia – Área e População	92
Tabela 4 - Balanço territorial das metas por programa	124
Tabela 5 - Escuta Social – PPA P 2016-2019.....	126

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ADT	Agenda de Desenvolvimento Territorial
ASA	Articulação do Semiárido Brasileiro
ASSOCENE	Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste
CAPPA	Conselho de Acompanhamento do PPA
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CEALNOR	Central de Associações do Litoral Norte
CEDETER	Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial
CEPLAC	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CET	Coordenação Estadual dos Territórios
CETA	Movimento dos Trabalhadores Assentados, Acampados e Quilombolas
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CMDS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável
CMDS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável
CODESVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales de São Francisco e do Parnaíba
CODETER	Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável
CONACI/BR	Confederação Nacional dos Consórcios Intermunicipais
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra as Secas
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FADURPE	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Territorial de Pernambuco
FASE	Federação de Órgãos para Assistência social e Educacional
FBAFES	Feira Baiana de Agricultura Familiar e Empreendimentos Solidários
FECBAHIA	Federação dos Consórcios Públicos do Estado da Bahia
FETAG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia

FETRAF	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FUNCEB	Fundação Cultural do Estado da Bahia
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
II CEC-BA	II Conferência Estadual de Cultura da Bahia
IICA	Instituto Interamericano de Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IRPAA	Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada
LEED	<i>Local Economic and Employment Development</i>
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MI	Ministério da Integração Nacional
MLT	Movimento de Luta pela Terra
MOC	Movimento de Organização Comunitária
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
MST	Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização da sociedade Civil de Interesse Público
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Plano Nacional de Alimentação Escolar
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PPAP	Plano Plurianual Participativo
PRONAF	Programa Nacional de Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PT	Partido dos Trabalhadores

PTC	Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
PTDS	Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável
REDA	Regime Especial de Direito Administrativo
REMI	Projeto sobre Indicadores de Emprego Rural
SAF	Superintendência da Agricultura Familiar
SASOP	Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAGRI	Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e
Aquicultura	
SEC	Secretaria Estadual de Educação
SECTI	Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia da Bahia
SECULT	Secretaria Estadual de Cultura da Bahia
SEDE	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Combate à
Pobreza	
SEDUR	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEMARH	Secretaria Estadual de Meio ambiente e Recursos Hídricos
SEPLAN	Secretaria Estadual de Planejamento da Bahia
SEPROMI	Secretaria Estadual de Promoção e Igualdade
SERIN	Secretaria Estadual de Relações Institucionais da Bahia
SESAB	Secretaria Estadual de Saúde
SETAF	Serviço Territorial de Apoio à Agricultura Familiar
SETRE	Secretaria Estadual de Trabalho, Renda, Emprego e Esporte da
Bahia	
SUAF	Superintendência da Agricultura Familiar do estado da Bahia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TDS	Serviço de Desenvolvimento Territorial (europeu)
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UNICAFES	União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia
Solidária	

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
 CAPÍTULO 1 – TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE NA BAHIA: Uma história em construção	58
1.1 Os Territórios Rurais: a semente lançada na Bahia	64
1.2 Os Territórios de Identidade na Bahia: sua emersão	74
1.3 Os Territórios de Identidade como unidade de planejamento público no estado da Bahia: sua institucionalização	87
 CAPÍTULO 2 – “CONSTRUINDO A TERRA DE TODOS NÓS”: A experiência de Planejamento Plurianual Participativo na Bahia	96
2.1 A dimensão participativa do Plano Plurianual na Bahia: um desafio permanente .	100
2.1.1 O PPA Participativo 2008-2011	103
2.1.2 PPA Participativo 2012-2015	110
2.1.3 O PPA Participativo 2016-2019	119
2.2 Demonstrativo dos PPA’s Participativos Descentralizados 2012-2015 e 2016-2019: uma leitura das áreas de Agricultura Familiar e de Cultura	129
 CAPÍTULO 3 – TERRITORIALIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA: Um campo em conflito velado	135
3.1 Em busca de novos desenhos das relações entre o rural e o urbano e as políticas territorializadas no Brasil	137
3.2 Desenvolvimento Territorial e as novas relações entre o rural e o urbano	147
3.3 A Questão Regional brasileira em diálogo: em busca de redefinições	159
3.4 A Questão Regional no Brasil e políticas públicas: trajetórias territoriais contemporâneas	169
 CAPÍTULO 4 – GESTÃO TERRITORIAL PARTICIPATIVA NA PERSPECTIVA DE PIONEIROS DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE DA BAHIA	179
4.1 “Territórios de vivência” e a gestão participativa	183
4.1.1 Tessituras, tensões e conflitos de vivência entre as escalas do rural e urbano	183

4.1.2 O cotidiano do trabalho entre as institucionalidades e as identidades.....	192
4.2 Os desafios para uma gestão descentralizada participativa	219
4.2.1 A experiência dos consórcios públicos e outras ações descentralizadas	220
4.2.2 A descentralização como mecanismo que amplia o acesso às políticas: a experiência da Secretaria Estadual da Cultura (SECULT)	230
4.3 A construção política da “gestão territorial participativa”: os ganhos e desafios....	271
4.3.1 Gestão territorial participativa: aparato estatal e órgãos colegiados em cena	275
4.3.2 O lugar da participação social na gestão territorial	293
 CONCLUSÃO.....	 310
REFERÊNCIAS	316

APÊNDICES

ANEXOS

INTRODUÇÃO

*Eu vim
Eu vim da Bahia cantar
Eu vim da Bahia contar
Tanta coisa bonita que tem*

*Na Bahia, que é meu lugar
Tem meu chão, tem meu céu, tem meu mar
A Bahia que vive pra dizer
Como é que se faz pra viver
Onde a gente não tem pra comer*

(Gilberto Gil – “Eu vim da Bahia”)

A tese aqui apresentada busca adentrar pelos territórios desta Bahia, que se faz um lugar a ponto de chamar de “meu”, pois “tem meu chão, tem meu céu, tem meu mar”, que se deixa ser apropriada, cantada e contada. Porém, este lugar traz consigo uma pergunta: “Como é que se faz pra viver, onde a gente não tem pra comer ?” As tessituras dos Territórios de Identidade na Bahia foram aqui entremeadas de outras tantas perguntas sobre esta experiência inédita de gestão territorial, ainda em construção, cruzando narrativas, que ora contam, que ora cantam.

Praticamente impossível iniciar esta “viagem de descobertas” sem “cantar, contar tanta coisa bonita que tem” os Territórios de Identidade da Bahia, apesar de todas as lutas e de todo o luto que se vive no nosso país de hoje, pois “a Bahia vive pra dizer”. Esta tese busca encontrar as narrativas dessa “Bahia que vive pra dizer”, a partir das histórias tecidas em torno de seus Territórios de Identidade sobre gestão territorial, trajetórias e vivências coletivas de participação.

Configuramos nossa pesquisa como um movimento de aproximação à realidade de gestão estadual na Bahia, a partir da conformação dos Territórios de Identidade e sua institucionalização como unidade de planejamento de políticas públicas. Tal movimento investigativo considerou a dimensão participativa como central no desenvolvimento do processo da nova regionalização do Estado, uma vez que a questão da participação emerge como intrínseca a esse processo.

Indubitavelmente, a participação social constitui um fator importante no processo de territorialização das políticas públicas da Bahia, e que se fortalece enquanto tal à medida em que o governo de estado inicia sua institucionalização no planejamento desencadeado já em

2007, e que teve como primeiro produto o Plano Plurianual Participativo (PPA P) para o quadriênio 2008-2011.

Tal constatação foi essencial para a delimitação de nosso percurso investigativo, cujo objeto se delineou considerando a abordagem territorial articulada à democracia participativa, a partir da configuração dos Territórios de Identidade na Bahia, enquanto nova regionalização estadual.

Desta feita, definimos os objetivos específicos da pesquisa: conhecer a história de conformação dos Territórios de Identidade na Bahia; verificar como se deu a construção cartográfica dos Territórios, considerando o pressuposto da identidade para delimitação territorial; conhecer os canais de participação gestados a partir da abordagem territorial; desvendar os processos de participação implicados na definição dos Territórios, a partir das narrativas de sujeitos atuantes no processo; e, identificar os desafios postos à gestão territorial participativa no âmbito do governo do estado da Bahia, especialmente no que se refere ao seu potencial de democracia participativa e ao seu potencial para o desenvolvimento regional.

O contexto institucional da pesquisa foi circunscrito ao âmbito das políticas destinadas à área da *agricultura familiar* e da *cultura*. A opção por tal recorte de pesquisa considerou, sobretudo, um marco temporal.

No caso da *agricultura familiar*, a escolha considerou que a divisão regional por Territórios de Identidade, bem como a utilização da abordagem territorial surgem no contexto das políticas de desenvolvimento rural propostas para o estado, pelo governo federal, a partir de 2004. Considerou-se ainda sua forte presença - econômica e cultural -, no estado da Bahia indicando que a agricultura familiar é responsável por 70% dos alimentos consumidos pelos baianos, gerando renda para mais de 3 milhões de pessoas que vivem da sua produção¹.

No caso da área da Cultura, o recorte se deu porque a Secretaria de Cultura do Estado da Bahia (SECULT) foi a primeira secretaria a aderir à política de desenvolvimento territorial. Além de realizar conferências territoriais já em 2007, a SECULT contratou vinte e seis (26) Agentes Territoriais de Cultura, um para cada Território da época. Além disso, aquela secretaria lançou editais e contratou projetos com cotas de recursos por Território de Identidade, favorecendo uma distribuição mais equânime dos recursos, “quebrando um ciclo vicioso histórico do Estado de aplicação dos recursos da cultura, quase que exclusivamente, nos grandes centros urbanos e, em especial, na capital, em detrimento do interior, como se nele não houvesse vida cultural” (DIAS, 2016, p. 114).

1Dados da Secretaria Estadual de Comunicação da Bahia. Disponível em <www.secom.ba.gov.br/2019/07>.

Inicialmente, pensou-se em um recorte territorial, porém, verificado o marco temporal e, à medida das leituras de textos e documentos e, sobretudo, após um contato preliminar com um possível sujeito da pesquisa, deparamo-nos com a possibilidade de pesquisar a partir dos lugares que as pessoas/sujeitos vão ocupando no processo de institucionalização da política territorial na Bahia e, dessa forma, vão tecendo sua história.

Assim, estabelecemos um percurso metodológico que permitiu a aproximação com os processos participativos engendrados na abordagem territorial adotada, a partir das narrativas de sujeitos/as pioneiros no processo de formatação e institucionalização dos Territórios de Identidade da Bahia como unidade de planejamento do estado na perspectiva do desenvolvimento territorial.

A delimitação para escolha dos/das participantes da pesquisa se deu dentre os/as pioneiros e pioneiras que atuaram ou atuam no âmbito da política territorial - ora na gestão pública, ora em organizações da sociedade civil -, mas que mantêm um traço político em comum: atuantes socialmente no campo progressista e que apresentem algum grau de ativismo/militância que os vinculem aos seus territórios ou à política territorial gestada no estado. Neste sentido, buscou-se reconhecer os/as sujeitos ativos/as que ocuparam ou ocupam lugares na gestão, bem como dentre as lideranças que se constituíram representantes da sociedade civil nos canais instituídos pela política (representantes nos colegiados, conselhos, coordenações, dentre outros organismos territoriais).

O foco na “primeira geração” de sujeitos participantes retoma a história, é como dar um chão para o processo histórico de conformação dos Territórios de Identidade, a partir da memória e vivências dos que participaram de sua construção e das identidades territoriais constituídas. Dessa forma, buscamos equilibrar, desde o início, nossa interlocução com as fontes documentais, teóricas e orais, porém considerando o conteúdo das entrevistas como norte para o movimento de idas e vindas às demais fontes estabelecidas.

A partir de 2007, a abordagem territorial foi inserida na Bahia, como uma estratégia de desenvolvimento estabelecendo um novo paradigma na gestão governamental estadual, o qual considera a participação social territorializada no ciclo de planejamento e gestão das políticas públicas.

A adoção dos Territórios de Identidade como nova regionalização do estado e a instituição da Política Estadual de Desenvolvimento Territorial, enquanto estratégias de planejamento público, colocou a Bahia em um novo patamar de gestão, no qual a territorialização não se resume a uma nova espacialização, mas considera o território um locus de planejamento e de gestão de políticas públicas.

O governo estadual adotou instrumentos que articulam as suas políticas públicas com os territórios, promovendo aderência às distintas necessidades territoriais, na perspectiva de conferir maior efetividade e alcance das ações governamentais, o que contribuiu também para ampliar espaços de participação democrática. A Lei Estadual nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014 é o principal instrumento da nova regionalização estabelecida na Bahia, pois, com a Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia são institucionalizados o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER e os 27 (vinte e sete) Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETER.

Na adoção de um novo modelo de regionalização do estado da Bahia, alguns pressupostos se estabeleceram como centrais: o reconhecimento da *diversidade* - biofísica e cultural - como potência para o desenvolvimento do estado; o reconhecimento da profunda *desigualdade regional* determinada pelo histórico das políticas públicas espacialmente discriminatórias, bem como o posicionamento político de considerar a *participação* como fator estimulador para o desenvolvimento,

Com relação a dimensão participativa da experiência que resultou na conformação dos Territórios de Identidade da Bahia, é importante destacar nessa introdução que, a história começou antes de 2007. O marco inicial revelou, desde então, um protagonismo da sociedade civil, especialmente de lideranças e sujeitos coletivos vinculados à agricultura familiar, a partir do momento em que setores organizados em torno do universo rural são mobilizados para participar de formulações de políticas públicas, de âmbito nacional, que afetam diretamente seu cotidiano.

Em 2003, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), introduziu, em todos os estados da federação, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) com o objetivo de “promover o planejamento e autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização de sua economia” (BAHIA, 2019, p. 1).

Para a implementação do PRONAT, a SDT organizou oficinas com representações de órgãos federais e estaduais e de organizações da sociedade civil em todos os estados. Na Bahia, logo na primeira oficina, houve uma reação dos participantes quanto ao número reduzido de territórios definidos e aos seus critérios de elegibilidade. Com isso deliberou-se pela formação de um grupo de trabalho (GT) para mapear todos os territórios existentes no estado e propor novos critérios para a seleção dos futuros território a serem apoiados pelo PRONAT ou outros programas similares.

O reconhecimento da nova cartografia por parte do governo estadual vai acontecer no mandato de Jaques Wagner (Partido dos Trabalhadores – PT), a partir de 2007, que adota os Territórios de Identidade como unidade de planejamento das políticas públicas do Estado da Bahia.

Naquele momento, com o objetivo de ampliar o escopo das políticas trabalhadas nos espaços colegiados dos territórios para além daquelas intrinsecamente vinculadas ao âmbito rural, a própria territorialização teve sua cartografia modificada com a inclusão do Território Metropolitano de Salvador. Também a nomenclatura foi modificada; expressando a nova singularidade da política territorial adotado no estado, e os Territórios Rurais passaram a denominar-se Territórios de Identidade. Assim, a nova regionalização da Bahia relacionou 417 municípios² em 27 Territórios de Identidade.

Na perspectiva do desenvolvimento territorial, o enfrentamento das desigualdades regionais constitui um eixo estratégico, ao lado da valorização da diversidade biofísica e cultural como capital social. Desta forma, todo e qualquer estado da federação que se proponha a fazer tal enfrentamento por meio de políticas públicas, requer sua contextualização regional, em relação aos demais estados e, intra-regionalmente.

À título de ilustração, observamos que no *ranking da participação no PIB nacional* de 2013, de acordo com o IBGE, o estado da Bahia se encontrava na 7ª posição, com 3,8% do total. Entretanto, no *ranking da receita tributária per capita dos Estados*, figurava-se na 24ª posição em 2015. Esses números indicam o quanto mais desenvolvido o Estado da Bahia poderia ser se a produtividade da força de trabalho fosse espacialmente menos heterogênea (BAHIA, 2019). Nessa direção, outro fator desafiador e revelador da persistente desigualdade regional intra-estado, é que o Território Metropolitano de Salvador é responsável por 77,79% da arrecadação do ICMS do Estado; o município de Salvador, sozinho, é responsável por cerca de 50% do PIB e 25% da população do Estado (Bahia, 2019). Tais números indicam a urgência de um tratamento público menos desigual no que se refere à questão regional na Bahia, no que, aliás, não difere da realidade nordestina.

Durante o processo inicial de pesquisa bibliográfica e documental, observou-se uma relação estreita entre a concepção de desenvolvimento rural e a questão da participação. No tocante ao cenário internacional, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) detectou que muitos dos projetos de desenvolvimento rural apoiados por aquela instituição nos anos anteriores à década de 1990, encontravam dificuldade no processo

2 A Bahia é a quarta unidade federativa em número de municípios do Brasil, ficando atrás apenas dos estados de Minas Gerais (853 municípios), São Paulo (645 municípios) e Rio Grande do Sul (497 municípios).

de execução na realidade local concreta. Os projetos eram formulados por “especialistas”, pesquisadores da ciência agrônômica, rigorosos e comprometidos técnica e socialmente com as propostas. Não obstante, os atores locais, raramente se guiavam pelas orientações técnicas dos projetos, o que dificultava a recuperação “dos meios disponibilizados (créditos, novas técnicas, novos conhecimentos) em prol de suas próprias estratégias, frequentemente divergentes ou conflitantes com os objetivos oficialmente almejados” (RAYNAUT, 2014, p. 68-69).

Nesse sentido, os processos avaliativos realizados pela FAO indicavam a necessidade de formular intervenções e políticas públicas voltadas ao meio rural por meio de metodologias que considerassem a participação ativa dos sujeitos sociais para os quais se dirigiam os projetos. Dessa forma, a FAO desenvolveu uma metodologia denominada “Diagnóstico Territorial Participado e Negociado” – DTPN, a qual passou a ser a referência da instituição no apoio aos Estados membros que estavam organizando ou reestruturando suas ações e projetos no âmbito do desenvolvimento rural. Durante os anos 1990 e a partir de então, no que se refere a formulações metodológicas, outras organizações internacionais e/ou multilaterais passaram a debater e a considerar a questão da participação complementar à noção de território no que se refere ao desenvolvimento rural.

Recuperou, entre outras, as discussões sobre participação social e democracia participativa, assim como a noção de “sociedade civil”. Lançou mão também dos novos usos da noção de território que ofereciam um quadro conceitual para pensar a articulação orgânica entre um determinado espaço local (quadro concreto no qual se encarna a intervenção pública) e as dinâmicas sociais e culturais que contribuem para a definição de seus limites e de seu conteúdo (RAYNAUT, 2014, p. 69).

Diante dessa observação e considerando o início da história dos Territórios de Identidade na Bahia, no tocante ao desenvolvimento de nossa pesquisa, a junção das noções *território* e *participação* foram incorporadas como centrais no processo de investigação, parametrando o percurso de obtenção de dados e análise de todas as fontes, quais sejam, bibliográficas, documentais e orais.

Assim, as categorias *participação* e *território* se constituíram nos eixos teórico-metodológicos balizadores da pesquisa. Por essa razão, optamos por não realizar um tratamento teórico de tais categorias de forma condensada em um capítulo e sim de mantê-las como um eixo, que de forma transversal, perpassou todo o percurso investigativo, bem como norteou a apresentação dos resultados desta pesquisa.

Não obstante, consideramos relevante apresentar os parâmetros conceituais, os quais balizaram tais noções como eixos teórico-metodológicos de nossa caminhada investigativa.

Participação sociopolítica no contexto de desenvolvimento territorial

Pesquisar sobre a participação no contexto das políticas públicas implica em lançar o olhar investigativo para as ações da sociedade e do Estado. Enquanto processo social, a participação pode ser observada na realidade das práticas sociais da sociedade civil, em ambientes como o dos sindicatos, dos movimentos sociais e outras organizações sociais; e no aparato estatal ela está presente nos discursos e práticas das políticas públicas.

Assim, como objeto de pesquisa, a participação no contexto das políticas públicas, pode ser investigada no campo das ações de instituições participativas, “com sentidos e significados completamente distintos” (GOHN, 2019, p. 64). Porém, enquanto prática, sempre se configura e emerge na realidade como processo social.

[...] a participação é parte integrante da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas. Sua ação é relacional; ela é construção da/na transformação social. As práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos (MILANI, 2008, p. 560).

Acerca dos sentidos atribuídos pelo universo teórico-acadêmico à participação, concordamos com Lavallo, quando esse afirma que a “multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias” (LAVALLE, 2011, p. 33).

Segundo ele, a participação é, simultaneamente, “categoria nativa da *prática política* de atores sociais, *categoria teórica* da teoria democrática com pesos variáveis, segundo as vertentes teóricas e os autores, e *procedimento institucionalizado* com funções delimitadas por leis e disposições regimentais” (LAVALLE, 2011, p. 33)³.

No campo da ciência política, em nível internacional, a participação constitui um tema clássico, desde os anos de 1960, o qual geralmente tem sido tratado considerando a participação política relacionada ao número e intensidade de envolvimento de indivíduos em processos sociais de tomada de decisões (GOHN, 2019).

3 Grifos da autora.

O cientista político Robert Dahl (1982, *apud* GOHN, 2019) trata a participação dando relevo ao seu “pluralismo social”, considerado por ele como “a impossibilidade de que algum grupo social possa dominar os demais por meio do acesso exclusivo aos recursos existentes na sociedade, sejam eles econômicos, sociais ou políticos” (GOHN, 2019, p. 67).

Na perspectiva do “pluralismo social”, a participação pode ser evidenciada em dimensão popular e cidadã (Milani, 2008), à medida em que uma “gama variada de experiências associativas é considerada relevante no processo participativo, como grupo de jovens, de idosos, de moradores de bairros”, dentre outros (GOHN, 2019, p. 67).

Nesse sentido, considerando-se o pluralismo social, a análise no nível político da participação guarda uma relação importante com o seu tratamento no âmbito da sociologia. Assim, no presente trabalho remetemos à categoria *participação sociopolítica*, também aqui retratada como *participação social em sua dimensão político-institucional*.

Outra ressalva importante com relação aos parâmetros estabelecidos para pesquisar sobre a participação no processo de institucionalização dos Territórios de Identidade da Bahia como unidade de planejamento público na esfera estadual, refere-se à abordagem explicativa adotada. Na verdade, e considerando os parâmetros elencados por Gohn (2019), nossa proposição foi de mesclar abordagens explicativas, justamente pelo caráter polissêmico, multidimensional e pluralista que a participação sociopolítica adquire na concretude dos processos sociais em que ela se realiza.

No âmbito da mobilização política institucional, em muitos momentos, os/as sujeitos/as de pesquisa se apresentam na realidade como “ativista institucional”, ou seja, aquela pessoa “que poderá atuar dentro ou fora das instituições, como funcionários ou não, como fomentador da ação coletiva” (GOHN, 2019, p. 69).

Outra abordagem explicativa acerca da participação que se colocou em nosso horizonte durante o processo investigativo, refere-se àquela que enfatiza a identidade coletiva e “dá centralidade aos fatores culturais, à identidade dos participantes, às suas redes de pertencimento e compartilhamento de valores e engajamento militante, institucional e extra-institucional” (GOHN, 2019, p. 70). Nessa abordagem, as trajetórias individuais, junto a grupos sociais como família, escola, ambiente profissional, dentre outros, são consideradas espaços de socialização política. Tal explicação para a ação de participar respaldou a adoção da pesquisa oral, por meio de entrevistas. Nas experiências narradas evidenciou-se a importância de vários espaços sociais na mediação de suas inserções de participação política. Há que se destacar a noção de identidade coletiva produzida por Melucci (1996): “uma definição interativa e compartilhada produzida por um número de indivíduos (ou grupos em

um nível mais complexo) preocupados com a orientação de suas ações em um campo de oportunidades e restrições nas quais a ação toma lugar” (MELUCCI, 1996, p. 70 *apud* GOHN, 2019, p. 70). Nessa perspectiva, ressalta-se a identidade como relacional, construída no tempo e no espaço, permitindo a identificação do “nós” e do “outro”, nos processos de conflito social que integram a participação sociopolítica.

No tocante à questão da identidade enquanto categoria referenciada na pesquisa, faz-se necessário também uma ressalva. Inicialmente, a própria denominação Territórios de Identidade remetia a uma percepção analítica que ressaltava a dimensão cultural da categoria identidade. Porém, o desenrolar da pesquisa indicou uma outra perspectiva, na qual a identidade se delineava no contexto do que propõe o desenvolvimento territorial. Assim, a identidade remete ao território e ao desenvolvimento territorial percebido como uma perspectiva sociopolítica que pode dar respostas às urgências sociais determinadas pela desigualdade regional em sociedades de classes de modernização tardia, ao tempo que considera a diversidade sociocultural e biofísica como riqueza potencial de desenvolvimento econômico e social.

Com relação à urgência social, Ana Clara Torres Ribeiro comenta que essa “também é portadora de projetos, de utopias, de exigências de conhecimento” (RIBEIRO, 2005, p. 270). As urgências sociais expressam simultaneamente dimensões temporais de curta e longa duração das lutas subalternas, especialmente em sociedades de classes de modernização tardia, como é o caso dos países da América Latina. Boaventura Souza Santos (2009) afirma que as experiências de lutas subalternas do “Sul global” têm sido impelidas a responder tanto às necessidade imediatas de sobrevivência, colocadas pela curta duração, como aquelas determinadas pela longa duração histórica, ambas postas no desenvolvimento do capitalismo.

Como exemplo, a luta pela terra dos camponeses empobrecidos da América Latina pode incluir a duração do Estado moderno, quando, por exemplo, no Brasil, o Movimento dos Sem Terra (MST) luta pela reforma agrária, a duração da escravatura, quando os povos afrodescendentes lutam pela recuperação dos Quilombos, a terra dos escravos fugitivos, seus antepassados, ou ainda a duração mais longa, do colonialismo, quando os povos indígenas lutam para reaver os seus territórios históricos de que foram esbulhados pelos conquistadores (SANTOS, 2009, p. 50).

Considerando-se as desigualdades regionais no Brasil, as urgências sociais são bandeiras concretamente significativas às experiências subalternas de luta na Bahia, e no Nordeste como um todo.

Feitas essas considerações, entendemos que a participação sociopolítica remete a contextos democráticos. Nesse sentido, consideramos procedente problematizar a noção de democracia que referenciou nosso percurso investigativo e analítico.

De imediato, partimos do pressuposto da democracia como espaço público para o exercício da política que se estabelece como constructo a partir da realidade concreta; portanto democracia é uma categoria de dimensão sócio-histórica.

Chauí, introduz o conceito lembrando que “a criação do espaço público da política é o legado deixado pelos antigos gregos e romanos. Os primeiros inventaram a democracia direta; os segundos, a república” (CHAUÍ, 2019, p. 9). No entanto, com o surgimento e desenvolvimento do capitalismo mercantil, as experiências republicanas se perdem e a monarquia, assim como os grandes impérios coloniais são restaurados.

Para emergir a democracia liberal,

Será preciso aguardar, de um lado, a Revolução Francesa, no final do século XVIII, com a declaração dos direitos do Homem e do cidadão, para que ressurgissem a instituição republicana e os fundamentos da democracia, isto é, a igualdade e a liberdade. Será preciso, entretanto, aguardar o desenvolvimento do capitalismo industrial e a revolução inglesa do século XIX, para que a ideologia burguesa do ser humano como indivíduo dotado de direitos civis, desse origem à democracia moderna como democracia liberal” (CHAUÍ, 2019, p. 9-10).

Já a democracia social emerge na contracorrente da sociabilidade moderna, porém no bojo do movimento onto-dialético da reprodução social das sociedades capitalistas. A democracia social é fruto das lutas sociais por direitos a serem garantidos pelo Estado na regulação da economia; lutas sociais que acontecem no contexto das revoluções socialistas e dos terríveis efeitos do nazismo e fascismo.

Chauí faz uma distinção entre democracia como regime de governo (concepção liberal) e democracia como forma de sociedade (sociedade democrática). Para ela, o núcleo da sociedade democrática é a “prática de criação e conservação de direitos contra desigualdades, exclusões e privilégios” (CHAUÍ, 2019, p. 10).

Assim, o Estado democrático nas sociedades capitalistas combina formas e ações democrático-liberais e democrático-sociais. No caso da sociedade brasileira, muitos obstáculos se interpõem no caminho trilhado para alcançar o patamar de sociedade democrática. Obstáculos que remontam sua história original fundada em uma estrutura autoritária e excludente, marcada pela matriz senhorial colonial; a partir das relações privadas,

fundadas no mando e na obediência; e que não distingue o público do privado (CHAUÍ, 2001).

Especificamente, com relação à indistinção entre o público e o privado, Chauí (2001, p. 90) ressalta que sua origem é “determinada pela doação, pelo arrendamento ou pela compras de terra pela Coroa, que não dispo de recursos para enfrentar sozinha a tarefa colonizadora, deixou-a na mão de particulares”. Desta feita, o comando legal era da monarquia portuguesa, assim como o monopólio econômico, mas os senhorios da Colônia dirigiam seus domínios e “dividiam a autoridade administrativa com o estamento burocrático” (CHAUÍ, 2001, p. 90-91). Assim, historicamente, no que compete à esfera dos direitos, essa situação, segundo a autora, provocou a nascente de um espaço público já encolhido e; do ponto de vista dos interesses econômicos, desencadeou o “alargamento do espaço privado” (CHAUÍ, 2001, p. 10), gerando além das práticas patrimonialistas, também a cultura clientelista.

O “clientelismo” gerado em tal espaço público encolhido -, segundo Martins (1994) é uma relação essencialmente estabelecida entre os poderosos e os ricos e não entre os ricos e pobres, demonstrando que as relações de poder são relações que lubrificam os mecanismos de acumulação da riqueza em terras tropicais: “Diferentemente das sociedades capitalistas centrais, a modernização na sociedade brasileira associou continuamente patrimônio e poder, consolidando a cultura da apropriação do público pelo privado” (MARTINS, 1994, p. 38).

Por sua vez, Rubim (2019) nos lembra que o autoritarismo no Brasil não se esgotou em seus regimes ditatoriais passados. O autor ressalta o autoritarismo cotidiano e estrutural impregnado na nação, “devido às profundas desigualdades socioeconômicas, culturais e de poder, derivadas de experiências traumáticas como mais de 300 anos de escravidão, que marcam a história e o presente do Brasil” (RUBIM, 2019, p. 46). Nesse sentido, o autor aponta uma íntima e profunda relação entre cultura (no seu sentido antropológico) e autoritarismo na sociedade brasileira. Chauí reforça a existência dessa relação quando comenta: “Porque temos o hábito de supor que o autoritarismo é um fenômeno político que, periodicamente afeta o Estado, tendemos a não perceber que é a sociedade brasileira que é autoritária e que dela provêm as diversas manifestações do autoritarismo político” (CHAUÍ, 2001, p. 90)⁴.

4 Sobre o autoritarismo que perpassa a sociedade brasileira, muitos autores trazem abordagens teóricas importantes. Além de Chauí (2001) com quem estamos dialogando no presente texto; de Martins (1994); e de Rubim (2019), que trata mais especificamente da relação entre cultura e autoritarismo, podemos citar: Coutinho (2000); Fernandes (1975); e mais recentemente os estudos de Souza (2015).

No que tange aos questionamentos político-filosóficos postos no contexto da construção social da democracia, Chauí destaca dois problemas, situando-os na sociedade de classes. Sendo a democracia uma forma sociopolítica baseada na afirmação de que todos são iguais e por isso são livres, estando sob o mesmo teto legal, o primeiro problema que se coloca numa sociedade de classes é: como garantir seus princípios de igualdade e liberdade, “sob os efeitos da desigualdade real”? (CHAUÍ, 2019, p 11).

Outro problema que está colocado para a democracia na sociedade capitalista, refere-se ao fato de que ela não é um regime político de consenso; na democracia, “o conflito é considerado legítimo e necessário, buscando mediações institucionais para que possa exprimir-se”. Por esse ângulo, “como operar com conflitos quando estes possuem a forma da contradição e não da mera oposição?” (CHAUÍ, 2019, p 11). Aqui, temos uma questão estrutural do capitalismo estabelecendo um dilema central para a democracia moderna, visto que a contradição capital-trabalho é a que reproduz socialmente a sociedade de classes.

Ainda no âmbito da discussão acerca da categoria teórico-metodológica de participação sociopolítica, no contexto da sociedade moderna, faz-se necessário ressaltar a referência à expressão *projetos políticos*, no presente trabalho, ao longo dos capítulos. A referência à noção de projeto políticos ocorre nos moldes em que foi utilizada Dagnino (2004), e que se baseia na concepção gramsciana. Assim, fazemos referência à noção de projetos políticos para designar “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2004, p. 98).

Para nossos/as interlocutores/as na pesquisa, o desenvolvimento territorial em sua concepção de enfrentamento das desigualdades regionais e intrarregionais, valorizando-se a diversidade social, cultural, geofísica e econômica dos territórios, está colocado no bojo de um projeto político. Assim, identificar e problematizar os projetos políticos em disputa no contexto pesquisado, colocou-se como um elemento importante no percurso investigativo.

O território como abordagem relacional em disputa

A configuração dos Territórios de Identidade decorreu de uma regionalização institucional que priorizou uma abordagem sociocultural e espacial, em substituição a uma abordagem estritamente econômica (regiões econômicas), tendo o desenvolvimento territorial em sua concepção.

Segundo Serpa (2015), a regionalização que se utiliza de uma abordagem sociocultural além da espacial, não é um entendimento novo, remontando à antiguidade clássica.

O pressuposto de partida para justificar uma abordagem sociocultural para o conceito de região na Geografia advém do fato da íntima interligação dos fatos econômicos com os sistemas de valor, tradições e organização social, em suma, com os fatos sociais e culturais, em qualquer recorte, inclusive no recorte regional (SERPA, 2015, p. 11).

Nessa perspectiva, ganha relevância a noção de território em uma perspectiva relacional e multidimensional, da mesma forma, por decorrência, a concepção de desenvolvimento territorial. Saquett (2011) afirma que o território somente se efetiva enquanto tal, na relação entre as pessoas, e assim o apresenta como:

[...] resultado e condição das territorialidades e temporalidades efetivas entre os sujeitos sociais e destes com a sua natureza exterior em cada relação espaço-tempo -território. [...] o território só se efetiva quando os indivíduos estão em relação com os outros indivíduos, significando interação plural, multidimensional, multiforme e unidade na diversidade. Há movimentos do e no território, numa luta contínua no e pelo espaço e pelo território-lugar (SAQUETT, 2011, p. 80).

Nessa perspectiva, Saquet entende territorialidade como expressão das relações de poder estabelecidas de modo socioespacial.

A territorialidade, desse modo, significa apropriação social de um fragmento a partir das relações sociais, das regras e normas, das condições naturais, do trabalho, das tecnologias das redes (de circulação e comunicação) e das conflitualidades que envolvem as diferenças e desigualdades, bem como identidades e regionalismos historicamente determinados (SAQUET, 2011, p. 22).

Para Raffestin, a existência humana é “um vasto complexo relacional” (RAFFESTIN, 1993, p. 31), que germina no chão dos espaços da vida cotidiana. Segundo ele, o sistema de troca de mercadorias, que se assenta numa base econômica, e que se realiza em nossa sociedade enquanto modo de produção e reprodução capitalistas, estabelece modos de organização e relações em sociedade que se aprofundam nos espaços que formam os territórios.

Assim, porque a vida é constituída de relações, “pode ser definida como um conjunto de relações que se originam num sistema sociedade-espaço-tempo [...]” (RAFFESTIN, 1993, p. 161). E as relações sociais, concebidas nesse “sistema sociedade-espaço-tempo”, provocam

o surgimento de “malhas, nós e redes” tecidas pelos sujeitos, por meio dos quais se originam as relações de poder.

Esses sistemas de tessituras, de nós e de redes organizadas hierarquicamente, permitem assegurar o controle sobre aquilo que pode ser distribuído, alocado e/ou possuído [...] Esses sistemas constituem o invólucro no qual se originam as relações de poder. Tessituras, nós e redes podem ser muito diferentes de uma sociedade para outra, mas estão sempre presente (RAFFESTIN, 1993, p 151).

Nessa perspectiva, a territorialidade para Raffestin se constitui como,

[...] o conjunto das relações que os homens têm com a exterioridade e a alteridade, com a ajuda dos mediadores para satisfazer suas necessidades na esperança de obter maior autonomia possível. Em outras palavras, as condições de estabelecer relações aleatórias com o ambiente físico e o ambiente social, dando conta dos recursos do sistema” (RAFFESTIN, 2010, p. 14).

Nessa direção, Saquett (2017), considera que a categoria território alcança centralidade no reconhecimento da relação espaço-tempo, sociedade-natureza e área-rede. Segundo ele, a substantivação do território é material e imaterial simultaneamente, por essa razão refere-se a uma concepção (i)material de território.

Fizemos isso no sentido de avançar no entendimento do território como produto e condição das relações sociais em unidade dialética num movimento amplo e simultâneo de desterritorialização e reterritorialização, envolvendo, necessariamente, a relação espaço-tempo, a relação sociedade-natureza e a relação área- rede (SAQUET, 2017, p. 50).

Haesbaert (2004a), embora por caminhos conceituais diferentes, abre possibilidades de diálogo com a unidade dialética entre desterritorialização e reterritorialização afirmada por Saquet, quando remete à multiterritorialidade contemporânea, partindo de sua crítica à desterritorialização, encarada por ele como mito⁵.

Para Haesbaert (2004a), numa perspectiva crítica-transformadora, considerar que estamos submetidos a processos de desterritorialização, “é demasiado simples e, de certa forma, imobilizante” de um ponto de vista de resistência e luta social contra uma regulação social puramente mercadológica, pois:

5 Sobre esse assunto lançou um livro em 2004: “O mito da desterritorialização – do ‘fim dos territórios’ à multiterritorialidade”.

Se o discurso da desterritorialização serve, antes de mais nada, àqueles que pregam a destruição de todo tipo de barreira espacial, ele claramente legitima a fluidez global dos circuitos do capital, especialmente do capital financeiro, num mundo em que o ideal a ser alcançado seria o desaparecimento do Estado, delegando todo poder às forças do mercado (HAESBAERT, 2004a, p. 18).

Em confronto à noção de desterritorialização, Haesbaert (2004a) refere-se à multiterritorialidade e territórios-rede, inspirado no “sentido global do lugar”⁶.

Falar não simplesmente em desterritorialização, mas em multiterritorialidade e territórios-rede, moldados no e pelo movimento, implica em reconhecer a importância estratégica do espaço e do território na dinâmica transformadora da sociedade (HAESBAERT, 2004a, p. 18).

Por fim, Saquet (2013), ao analisar a multidimensionalidade do poder nos espaços, traz uma contribuição importante para a consideração da dimensão política das relações que o indivíduo estabelece social e espacialmente. Para ele, o “poder é produzido nas relações, em cada instante, não é uma instituição, mas o nome que se dá a uma situação complexa da vida em sociedade” (SAQUET, 2013, p.32).

O território usado e suas dobraduras

A categoria “território usado” integra, ainda que timidamente, o acervo teórico metodológico no campo de conhecimento do serviço social em sua interlocução com o campo das políticas públicas.⁷ No conhecimento produzido, mais recentemente, por exemplo, sobre a política de assistência social no âmbito do serviço social, observa-se a presença de pesquisadores/as que trabalham com a categoria território usado, tendo em Milton Santos um dos seus principais interlocutores, especialmente no que tange à sua composição referencial que articula território usado, rugosidades e a escala do lugar enquanto espaço do cotidiano. No plano teórico-metodológico, conceder centralidade à categoria território usado implica reconhecer a relação espaço-tempo, como já foi ressaltado. Espaço também é sempre relacional, daí a importância de reinscrever o território no espaço, como o faz no Milton Santos.

6 Refere-se à noção formulada por Doreen Massey em “Um sentido global do lugar” (1991, *apud* Haesbaert, 2004a).

7 Destacáramos três teses defendidas no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUCSP: Dirce Koga (2001) – Medidas de cidades entre territórios de vida e territórios vividos; Anita Kurka (2008) - A participação social no território usado: o processo de emancipação do município de Hortolândia e Rodrigo Diniz (2021) - Territórios, Classes e Experiências: As dobraduras do espaço e tempo nas trajetórias de vida dos sujeitos.

Em nossa pesquisa partimos do pressuposto afirmado por Milton Santos ao formular a categoria território usado, reunindo o *chão* mais a identidade, o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. Para Santos, o “território em si” não é o conceito; o que se conceitua é seu uso (SANTOS, 1999)⁸.

Nessa perspectiva a noção revela sua dimensão histórica e de prática social, pois o território em si “não se constitui uma categoria de análise ao considerarmos o espaço geográfico como tema das ciências sociais, isto é como questão histórica. A categoria de análise é o território utilizado” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 247). Evidencia-se assim o território como abordagem relacional.

Buscamos apreender a constituição do território, a partir dos seus usos, do seu movimento conjunto e de suas partes, reconhecendo as respectivas complementaridades. Daí falamos em divisão territorial do trabalho e seu círculo de cooperação, o que ao mesmo tempo permite pensar o território como ator, e não apenas como palco, isto é, o território no seu papel ativo (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p 11).

Partindo dessa concepção, o lugar se revela como o espaço do “cotidiano compartilhado” entre pessoas, empresas e instituições; onde se dá o confronto entre organização social e espontaneidade e assim a política se territorializa.

No lugar, um cotidiano compartilhado entre as mais diversas pessoas, firmas e instituições – cooperação e conflito são a base da vida em comum. Porque cada qual exerce ação própria, a vida social se individualiza e, porque a contiguidade é criadora de comunhão, a política se territorializa, com o confronto entre a organização e espontaneidade (SANTOS, 2017, p. 322).

É nesse confronto que o lugar se estabelece como referência pragmática ao mundo e, simultaneamente como o palco do teatro das paixões humanas, “responsáveis por meio da ação comunicativa, pelas mais diversas manifestações da espontaneidade e da criatividade” (SANTOS, 2017, p. 322).

Assim, o lugar se constitui no entremeio do “território usado e do uso do território” onde se entrelaçam “noções e realidade de espaço e de tempo”; é o chão dos acontecimentos do dia a dia da vida das populações (SANTOS, 2017). Nesse sentido, portanto, é que a política se territorializa no lugar, no cotidiano compartilhado e pode vir a se materializar como projeto.

8 Trata-se de entrevista concedida por Milton Santos à Revista Teoria e Debate, disponível em <<https://teoriaedebate.org.br/1999/02/06/milton-santos/>>.

Dessa forma, a questão territorial em Santos dialoga com a questão social e a questão regional, posto que, para o autor, existem “desigualdades sociais que são em primeiro lugar desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada qual se encontra” (SANTOS, 2012, p. 151).

E, por meio da questão territorial e da política que se territorializa, Santos (2012) conecta o cidadão ao lugar numa perspectiva de busca por um projeto social mais justo.

O território, pela sua organização e instrumentalização, deve ser usado como forma de se alcançar um projeto social igualitário. A sociedade civil é, também, território, e não se define fora dele. Para ultrapassar a vaguidade do conceito, e avançar da cidadania abstrata à cidadania concreta, a questão territorial não pode ser desprezada (SANTOS, 2012, p. 151).

É nesse sentido que o tratamento das desigualdade sociais não pode desconsiderar as realidades territoriais, pois “o cidadão é um indivíduo num lugar” (SANTOS, 2012, p. 151).

Não obstante, as possibilidade de projetos políticos que consideram a dimensão relacional do território requer que nos atentemos para a relação espaço-tempo e a questão do poder. Ribeiro (2012) nos alerta que a ênfase analítica no território em sua dimensão relacional, possui diferentes conotações, inclusive algumas que podem nos levar a uma visão romantizada das possibilidades de transformação social da realidade.

Essa ênfase no território possui diferentes conotações, inclusive a que transmite a ideia de que a referência ao território é sempre portadora de uma visão progressista da realidade social. Aliás, o mesmo pode ser dito com relação ao cotidiano, também citado frequentemente como portador, em si mesmo, de promessas de intervenções mais generosas no tecido social (RIBEIRO, 2012).

Dáí a importância das análises considerarem a dimensão macrosocietária das sociedades de classes em sua relação espaço-tempo. Para Ribeiro (2012), o presente é marcado pela “modernidade radicalizada”, onde sobressaem a “banalização da violência e a competitividade sem limites”. Sendo que nos países periféricos, a modernidade radicalizada “adquire fisionomia de uma brutal modernidade tardia, profana e profanadora de formas de convívio e de arranjos sociais lentamente decantados” (RIBEIRO, 2012, p. 60).

Essa questão nos leva a uma outra noção formulada por Milton Santos; trata-se das “rugosidades”. Santos (1996), em sua trajetória na busca de uma geografia crítica, recorre a essa palavra do vocábulo geomorfológico para tratar sobre as heranças que o território carrega a partir dos espaços construídos.

A ecologia trabalha com formas duráveis ou efêmeras, naturais e sociais, isto é, introduzidas pelo homem. As rugosidades são o espaço construído, o tempo histórico que se transformou em paisagem, incorporado ao espaço. As rugosidades nos oferecem, mesmo sem tradução imediata, restos de uma divisão de trabalho internacional, manifestada localmente por combinações particulares do capital, das técnicas e do trabalho utilizados (SANTOS, 1996, p. 138).

O conceito de rugosidade torna-se significativo para o/a pesquisador/a não se descuidar da noção de história como processo ontológico da realidade material, quando se avista com o lugar. As categorias de território usado e rugosidade nos remetem à noção histórica de formação socioterritorial, onde as formas acolhem as práticas sociais tecidas nas vivências e experiências que deixam marcas e são marcadas pelo espaço e pelo tempo.

Ana Clara Torres Ribeiro, no seu processo de estudos e pesquisas que desembocará na proposta de “Cartografia da Ação”, trabalha com o conceito de rugosidades elaborado por Milton Santos. Segundo a autora, as rugosidades nos sinalizam o espaço como acúmulo de tempo, ou seja, esta noção “enfrenta os enigmas teóricos relacionados a indissociabilidade entre espaço e tempo”; valoriza a historicidade que conforma a espacialidade, “que é por ela [a rugosidade] expressa e contida” (RIBEIRO, 2012, p. 68). Sem a rugosidade, “não existiriam sobrevivências que particularizam e singularizam as formações sociais, especialmente os lugares” (RIBEIRO, 2012, p. 69).

Por fim, registramos que as questões problematizadas de forma sintética nessa introdução, estabeleceram-se como parâmetros e referências teórico-metodológicas para o percurso investigativo e análises desenvolvidas no presente trabalho formulado na interlocução com as fontes documentais, bibliográficas e no diálogo com os/as sujeitos de pesquisa. Dessa forma, tais referências teórico-metodológicas mediarão todo o processo de análise e foram requisitadas ao longo dos capítulos.

Histórias e trajetórias em forma de narrativas

De todos os itinerários percorridos ao longo da pesquisa, certamente a viagem pelo universo das entrevistas foi a que nos conduziu às mais ricas descobertas, sobretudo no que se refere à produção de sentidos para a participação sociopolítica na vida cotidiana. O diálogo com os/as sujeitos/as da pesquisa - seja durante a realização das entrevistas, seja na análise do

material obtido -, proporcionou as (re) descobertas nos caminhos percorridos junto às outras fontes.

Ianni (2000) compara a pesquisa a uma viagem de descobertas que “leva consigo implicações inesperadas e surpreendentes”. Para o autor, a viagem da pesquisa “pode alterar o significado do tempo e do espaço da história e da memória, do ser e do devir” (IANNI, 2000, p. 22). Foi o que aconteceu no decurso de cada diálogo estabelecido com os/as pioneiros e pioneiras no processo de configuração e institucionalização dos Territórios de Identidade da Bahia; tanto na interlocução com as outras fontes, como na produção da escrita, quando apontamos nossas problematizações e análise.

Ao optar pela uso da narrativa oral consideramos a dimensão política da pesquisa qualitativa que, como nos lembra Martinelli (1999), é sempre uma “construção coletiva, parte da realidade dos sujeitos e a eles retorna de forma crítica e criativa” (MARTINELLI, 1999, p. 28).

Nesse sentido, é Martinelli quem nos alerta sobre pressupostos básicos na adoção de metodologia qualitativa. O primeiro pressuposto refere-se ao “reconhecimento da singularidade do sujeito”, que se revela em sua linguagem/discurso e em sua ação. O segundo pressuposto é que a pesquisa qualitativa, em sua concepção reconhece a “importância de se conhecer a experiência social do sujeito”, sendo que tal experiência se realiza no “modo de vida” do sujeito; na relação dialética entre as dimensões objetivas e subjetivas que dão materialidade à vida social. E o terceiro pressuposto, que decorre do anterior, afirma que conhecer o modo de vida do sujeito implica em reconhecer que há um saber na elaboração de sua experiência social cotidiana (MARTINELLI, 1999, p. 24-25)⁹.

As narrativas do/as nosso/as sujeito/as de pesquisa navegam “entre bloqueios e acessos à interpretação” das experiências vivenciadas (RUBIM, 2016), e assim, a narrativa de vivências constitui uma dimensão significativa para a produção do conhecimento, na medida de sua condição de experiência socialmente produzida; a “experiência seduz a visão com seus encantos e interesses. A experiência conduz a visão a acontecimentos e detalhes, sem ela inacessíveis” (RUBIM, 2016, p. 169).

⁹ Com relação à valorização da experiência social na pesquisa qualitativa, a fonte original de Martinelli (1999) é E. P. Thompson, historiador inglês, que introduziu as reflexões acerca do conceito “experiência” nos debates marxistas. Thompson estudou o modo de vida da classe operária considerando que a experiência social revela a dialética entre as determinações objetivas e a subjetividade de uma classe social. Registre-se que a professora e pesquisadora Maria Lúcia Martinelli é uma das pioneiras, senão a primeira, a introduzir o pensamento de E. P. Thompson no ambiente acadêmico do serviço social brasileiro, com contribuições importantes no desvelamento de questões relacionados a temas como identidade, experiência social e pesquisa qualitativa.

Walter Benjamin nos ensina, em sua tese III sobre o conceito de história, que “o cronista, que narra os acontecimentos em cadeia, sem distinguir entre grandes e pequenos, faz jus à verdade, na medida em que nada do que uma vez aconteceu pode ser dado como perdido para a história”. (BENJAMIN, 2019, p. 10).

Como sinalizado no início da presente introdução, nossas entrevistas aconteceram com pessoas que participaram e/ou participam do processo de institucionalização dos Territórios de Identidade como unidade de formulação e planejamento de políticas públicas na Bahia. Nosso objetivo foi ouvir sujeitos/sujeitas que se tornaram, ou já eram atuantes nos seus territórios e que passam a fazer a defesa da formulação de políticas públicas e do desenvolvimento territorial a partir dos Territórios de Identidade.

A seleção aconteceu dentre aqueles/as que atuaram desde a primeira formação cartográfica ou desde o início da adoção, pelo governo estadual, dos Territórios de Identidade como unidade de planejamento público, o que vai acontecer em 2007. Em nosso projeto de pesquisa, as entrevistas estavam previstas para acontecerem de forma presencial, com o deslocamento da pesquisadora até os territórios de origem dos entrevistados. Assim, além da riqueza do contato interpessoal no favorecimento de vínculo de confiança, poderíamos adentrar alguns dos Territórios de Identidade. Porém, o contexto de pandemia da Covid-19 alterou todo o planejamento traçado para realização das entrevistas: os encontros foram virtuais (vídeos), acontecendo em uma única vez com cada entrevistado/a, com uma duração da entrevista que variou de uma hora e meia a três horas de duração.

A seleção do universo aconteceu no próprio contato com os/as entrevistados/as, ou seja, as primeiras pessoas contatadas foram indicando, em seus relatos e a partir de suas experiências, as outras pessoas que poderiam ser convidadas a participar. Dentre os vários prévios contatos, considerando os retornos, e equacionando as disponibilidades de agenda e de aceite da realização da entrevista por meio de vídeo, chegamos ao número de oito participantes. Os encontros aconteceram no período de 27 de agosto de 2020 a 09 de fevereiro de 2021, a partir de um roteiro base – com questões-chave –, que norteou o processo de entrevista.

A seguir, a apresentação dos/as sujeitos da pesquisa, a qual foi disposta a partir da própria narrativa de cada um/uma. Para a apresentação selecionamos trechos das entrevistas, a partir das duas questões iniciais indicadas no roteiro base, quando eles/as contam sobre sua história de vida a partir do eixo “militância/ativismo social e/ou político” e de como a história de vida e militância/ativismo se cruzam com a história de formação dos Territórios de Identidade na Bahia.

O primeiro encontro virtual aconteceu no dia 27 de agosto de 2020 e reuniu três entrevistados. A opção de juntar os três em uma única entrevista decorreu de dois fatores. Um fator foi de ordem prática, uma vez que dois dos participantes da entrevista, em função de suas agendas, apresentavam poucas alternativas de data no mês de agosto, e a pesquisadora precisava iniciar o cronograma de pesquisa com os participantes que já estavam selecionados. O outro fator para a opção de uma entrevista coletiva constituiu-se em um elemento tático importante no processo de investigação. Havíamos tomado a decisão de iniciar as entrevistas com sujeitos que tivessem participado da gestão pública, em algum momento do período de 2007 a 2014, e que tivessem atuado nas áreas da agricultura familiar, da cultura e do planejamento. E assim, reunimos Wilson Dias; Sandro Magalhães e Marcelo Rocha, os quais preenchiam essa condição.

Wilson Dias

Nosso primeiro contato com Wilson Dias foi como autor. Uma das primeiras leituras realizadas no início do processo de pesquisa foi o livro de sua autoria intitulado “Territórios de Identidade e políticas públicas na Bahia: gênese, resultados, reflexões e desafios”. Wilson Dias é um dos principais pioneiros na experiência de gestão a partir dos Territórios de Identidade, uma vez que participa de processos no âmbito das políticas territoriais desde o final de 2002, quando integrou a equipe de transição do primeiro governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, junto ao grupo que formulava propostas de políticas para a área rural. A seguir uma síntese de sua história.

Meu nome é Wilson Dias, desde que eu me formei no curso de Agronomia em Cruz das Almas¹⁰, fui trabalhar na extensão rural, na antiga EMATER, que é o Serviço de Extensão Rural oficial da Bahia e logo no começo, fui trabalhar em áreas de reforma agrária e aí isso já foi me dando um contato muito grande com a militância dos movimentos sociais. Daí eu fui ... fui demitido; primeira coisa que constou no meu currículo... fui demitido por Nilo Coelho. Nilo Coelho¹¹ foi o governador da Bahia que substituiu Waldir Pires. Waldir Pires tinha aspirações democráticas, contratou um grupo de 45 agrônomos para ajudar a desenvolver a reforma agrária na Bahia, naquela época era uma coisa meio revolucionária falar de reforma agrária por dentro do estado. Então, Waldir Pires fez essa contratação. Nilo Coelho

10 Trata-se da antiga Escola de Agronomia da Universidade Federal da Bahia (UFBA), que, desde 2005 integra a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)

11 Nilo Augusto de Moraes Coelho, empresário agrícola que iniciou sua carreira política no partido ARENA, tendo ingressado no PMDB para concorrer como vice-governador na chapa encabeçada por Waldir Pires (PMDB). Assumiu o governo da Bahia no período de maio/1989 a março/1991, substituindo Waldir Pires que interrompeu seu mandato para ser candidato a vice-presidente de Ulisses Guimarães nas eleições de 1989.

era o vice-governador, a aliança, né, da esquerda baiana com a direita praticamente representada pelo Nilo Coelho, que tem gente que chamava de “Nilo Boi” dado ao potencial de fazendas, a riqueza que existia... foi uma aliança meia estapafúrdia que aconteceu aqui na Bahia naquela época. Waldir Pires, ele foi candidato a vice-presidente naquela chapa com Ulisses Guimarães [1989] - Ulisses e Waldir Pires -, então ele deixou o governo da Bahia para ser candidato a vice-presidente. E o Nilo Coelho assumiu, e o primeiro ato de Nilo Coelho quando assumiu, acho que no dia primeiro de abril, uma coisa dessa, já logo o primeiro ato dele foi demitir os agrônomos que Waldir Pires havia contratado, cancelou o processo seletivo e demitiu todos eles, os “comunistas”, etc. que estavam querendo entrar no governo, então ele queria liquidar. Já corria dentro do governo a ideia, naquela época, de que essa turma de Waldir Pires era a turma que estava estimulando a reforma agrária e Nilo Coelho era representante dos latifúndios na Bahia. Então ele quis eliminar logo.

Isso foi bom pra mim, porque fui acolhido pelos movimentos sociais da Bahia e fui trabalhar na FAEB (Federação de Agricultura e Pecuária da Bahia) e no MOC (Movimento de Organizações Comunitárias) em Feira de Santana. O MOC é uma organização que trabalha com agricultura familiar e desenvolvimento sustentável há muitos anos, é uma organização muito conhecida na Bahia e no Brasil.

E lá fiquei no MOC durante muitos anos até que na época da transição do governo Fernando Henrique para o governo Lula, eu já representava o Nordeste, enquanto técnico de desenvolvimento rural do MOC, eu já representava o Nordeste lá no Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável. Existia uma Câmara Técnica de Crédito Rural e era composta por pessoas do governo, mas também alguns membros da sociedade civil; eu aqui representando o nordeste através do MOC, integrando o conjunto das organizações não governamentais que trabalhavam com agricultura. [...] Ali a gente já debatia sistemas da agricultura familiar e participamos das discussões para elaborar o PROVAP [Programa de Valorização da Pequena Produção Rural] que depois vai se transformar no PRONAF, Programa Nacional de Agricultura Familiar [...]. Por conta disso, nessa atuação... a gente se relacionava bastante com os movimentos sociais, com a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), o MST, etc.

Aí, quando o Lula ganhou as eleições houve a instalação de uma comissão de transição e eu fui fazer parte representando as organizações sociais do Nordeste. Era pra ficar somente 2 meses, que era novembro e dezembro para integrar essa comissão de transição; a coordenação dela era do José Sérgio Gabrielle aqui da Bahia e, da área rural havia um planejamento estratégico de um grupo de trabalho que era coordenado pela professora Tânia Bacelar e eu fui integrar esse grupo para, inclusive fazer as proposições de ações que o governo Lula iria empreender ao longo dos 4 primeiros anos. Foi aí, nesse trabalho, que se definiu pela reorganização do MDA enquanto um Ministério importante para implementar diversas ações e ali a gente já formulava a necessidade de criação da SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial, dentro da comissão de transição. E fui para ficar esses 2 meses na comissão de transição, aí vamos ficar mais um mês no primeiro mês do governo Lula, 2003 para estruturar a tal SDT que a gente defendia lá na comissão de transição. E, esta comissão era coordenada pela professora Tânia Bacelar, mas participavam o Walter Bianchini, o

Humberto Oliveira, que era da ASSOCENE (Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste) e eu Wilson, do MOC, daqui da Bahia. Então esses três é que definimos um pouco essa reestruturação do MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, já dentro dessa ideia de estabelecer os territórios como estratégia de implementação e articulação de políticas públicas, de integração.

Então aí fui e fiquei no MDA, nomeado para o Conselho Nacional, como secretário executivo assessor do ministro, porque ainda não existia a SDT. Então a proposta era pra ficar lá mais um 2 meses além da comissão de transição que terminou os trabalhos em dezembro. Entregamos ao presidente Lula no dia 6 de janeiro todo o trabalho. Depois desse trabalho era para eu voltar para casa, para continuar o meu trabalho, mas aí acabei ficando mais 2 meses, depois 4, depois 6, depois mudou para 1 ano ,aí depois para 2, acabei ficando 4 anos lá na SDT, no Ministério de Desenvolvimento Agrário. E lá ficava, inicialmente, responsável pelas ações de apoio à implementação dessa política dos territórios em todo o Brasil. Particularmente exercia essa função com foco mais no Nordeste e aí durante esses 4 anos trabalhei nisso.

Depois, querendo voltar para Bahia e já tendo entendido que minha missão estava cumprida na SDT, eu fui trabalhar no IICA como consultor, no Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola, ainda trabalhando com os territórios do Nordeste e também aqui na Bahia. Estava ali no IICA quando, o governador Jaques Wagner ganhou a eleição na Bahia, em 2006. Aí, parece que o povo acha que eu tenho vocação para estar em comissão de transição, e então fui chamado para compor a comissão de transição aqui do governo Wagner, de 2006 para 2007 e a mesma história se repetiu: era para entrar na comissão de transição para ajudar a estruturar as ações de governo, do governo Wagner e era somente isso na comissão de transição, mas daí já que nós participamos da transição, aí o governador convidou para gente também integrar também a equipe do governo. [...]

Na comissão de transição, a gente propôs a criação de uma Superintendência de Agricultura Familiar; na verdade a proposição do grupo, já naquela época, era criar uma Secretaria de Agricultura Familiar, mas quando nós apresentamos ao governador, em dezembro, antes dele tomar posse, o que era para ser uma Secretaria diminuiu um pouco e passou a ser uma Superintendência de Agricultura Familiar. [...] E lá fiquei, na Superintendência de Agricultura Familiar do Governo da Bahia, dentro da Secretaria de Agricultura e [...] dois anos depois, eu assumi a condição de superintendente de Agricultura Familiar e fiquei por cinco nessa condição e depois como diretor da CAR [Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional], onde estou até hoje. Então, essa é mais ou menos a minha trajetória de trabalho durante estes anos e minha relação com essa política de desenvolvimento territorial.

Sandro Magalhães

O contato com Sandro Magalhães foi possível por meio do professor e pesquisador Antonio Albino Canelas Rubim, que atuou como secretário da Secretaria Estadual de Cultura da Bahia (SECULT), no período de 2011-2014.

Então, a minha trajetória se inicia no movimento social do campo cultural, eu sou professor, de formação. Sou formado em Letras Vernáculas na UNEB [Universidade do Estado da Bahia] de Conceição de Coité e militante do campo da cultura já há muito tempo. Em 2005 nós tivemos a primeira Conferência Nacional de Cultura. A mobilização na Bahia, até porque nós não tínhamos um governo que tinha uma relação com o governo federal - já era o governo Lula -, mas aqui na Bahia a gente ainda não tinha um governo que estava articulado com as políticas que estavam sendo implementadas a nível nacional.

E, na Conferência Estadual de Cultura da Bahia de 2005, nós tivemos a participação de apenas vinte e poucos municípios. Eu estive nessa conferência, nós montamos uma articulação, naquele momento, para reivindicar pelas políticas territorializadas, inclusive tentando eleger delegados a partir do conceito da representação territorial. Isso em 2005, e é essa a primeira conferência nacional. Dali saiu uma movimentação grande de alguns sujeitos da cultura, para que a gente pudesse fomentar nos territórios, já acompanhando essa discussão do MDA e tentando acompanhar a discussão do governo Lula, das políticas territoriais. Então, vários sujeitos, não somente eu, mas outras figuras em outros territórios começaram a se movimentar e realizar encontros e seminários regionais articulando os fazedores de cultura neste âmbito territorial.

Em Serrinha¹² nós realizamos, aqui no Território do Sisal, um Seminário Regional de Cultura, já no início de 2007, primeiro de abril de 2007, reunindo os fazedores de cultura do Território. Então já começa a se conformar a ideia de território, de uma articulação também no âmbito da cultura. Naquele momento nós já tínhamos a Secretaria de Cultura do Estado também com essa intenção, vale ressaltar a importância da superintendente a época, Ângela Andrade que foi uma figura que acompanhou a discussão no MDA e acompanhava essa discussão na SEPLAN [Secretaria Estadual de Planejamento da Bahia], a nível estadual e trazia para o âmbito da cultura as políticas territorializadas.

Naquele momento, após o Seminário Regional no Território do Sisal, nós pressionamos muito para que o estado da Bahia adotasse essa política territorial e foi acatado pela SECULT. E a SECULT convocou - fez uma seleção -, para o que não era ainda o representante territorial de cultura, na época foi denominado mobilizador cultural [...]. No primeiro momento eles foram, nós fomos contratados como mobilizadores e aí eu entro como sujeito nesse processo, eu fui selecionado como mobilizador territorial de cultura aqui do Território do Sisal onde eu atuo, para mobilizar para a segunda conferência estadual.

Aí sim, essa conferência já teve um formato territorializado e tiraram encaminhamentos fundamentais como por exemplo, transformar o Conselho Estadual de Cultura da Bahia que no primeiro momento era um conselho selecionado pelo governador ou pelo secretário, de pessoas que tinham notoriedade no campo da cultura, para manter até algumas pessoas ou, manter até essa noção de notoriedade, mas perceber também a notoriedade dos territórios da Bahia. Então nós tivemos a oportunidade de trabalhar.[...]

12 Município onde Sandro reside.

Depois disso, é importante citar também que na Conferência Estadual de 2007, que se chamava “Cultura é o que?”, nós estabelecemos como demanda prioritária da conferência, a territorialização da cultura na Bahia.

Então minha trajetória vai se confundido com isso porque eu também ali me torno delegado representante deste Território para a conferência nacional. Além disso [...] depois disso eu voltei um pouco para as políticas municipais [...] eu fui eleito vereador aqui na cidade de Serrinha, assumi a secretaria de cultura aqui do município e passei um tempo me dedicando muito ao município. Porém, me torno conselheiro estadual de cultura, aqui da Bahia, em 2011, representando aqui o Território do Sisal, conforme o que ficou estabelecido na conferência. Então fiquei como conselheiro, depois deixei de ser vereador, de ser secretário, e assumi a Diretoria de Territorialização de Cultura da SECULT, que era uma diretoria que ficava dentro da Superintendência de Desenvolvimento Territorial. [...]

E depois dessa atuação na Diretoria de Territorialização da Cultura, na SECULT, eu assumi a Superintendência de Desenvolvimento Territorial da Cultura. [...] Então, minha trajetória no campo da política territorial é essa, perpassa por ser um representante... um mobilizador territorial da cultura, depois um representante, depois conselheiro estadual de cultura. Depois, diretor de Territorialização da Cultura e por fim o superintendente de Desenvolvimento Territorial da Cultura.

Marcelo Rocha

A possibilidade de entrevistar Marcelo Rocha se deu através de Wilson Dias. Considerando o pioneirismo de Wilson na formação dos Territórios de Identidade da Bahia, solicitamos a ele, a indicação de pessoas que atuavam ou haviam atuado na SEPLAN, em especial no acompanhando dos Planos Plurianuais Participativos (PPA P), os quais tiveram na sua elaboração, a adoção dos Territórios como unidade de planejamento. Dentre os citados por ele, conseguimos viabilizar a entrevista com Marcelo Rocha.

Então, eu sou Marcelo Rocha, de formação, na verdade, eu sou professor de história, formado pela UFBA. Entrei no governo Wagner em 2007, para trabalhar na Secretaria de Educação, na Coordenação de Escola em Comunidade, fazendo gestão de escola em comunidade e lá permaneci mais ou menos um ano e pouco. E aí, quando Walter Pinheiro assumiu a Secretaria de Planejamento, Edson Valadares [...], que tinha coordenado o primeiro Plano Plurianual Participativo territorial, me chamou pra ir trabalhar na assessoria da secretaria. Nesse momento havia já dentro da SEPLAN, a diretoria de planejamento territorial. Tinha outro nome que eu não me recordo agora, mas tinha sido adaptada para ser territorial. Só que essa diretoria foi colocada mais numa perspectiva de estudos e investigações junto com a SEI [Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais], ela era uma diretoria da Superintendência de Planejamento Estratégico, que naquele momento montou essa assessoria que ficou mais diretamente ligada a construção social da territorialização, da construção

dos colegiados, da relação dos colegiados com o Estado, enfim... E aí ficamos nessa assessoria, [...] tocando os territórios de uma maneira mais concreta, fazendo as articulações e pensando na perspectiva do desenvolvimento territorial a partir da construção desses espaços de governança. Nesse período eu conheci o Wilson Dias [...]

Pois bem, eu cheguei assim e a gente estava montando essa assessoria e estava meio confuso, porque tinha dois aspectos a serem colocados ali: um era o desenvolvimento territorial e o outro era o desenvolvimento rural que, apesar de na Bahia ser territorial, mas tinha algumas especificidades. Nós, até aquele momento, só tínhamos a SUAF - Superintendência da Agricultura Familiar, não havia uma secretaria de desenvolvimento rural e... o Wilson que já passou pela SUAF também, tinha que dar nó em pingo d'água para movimentar parcerias, buscar recursos para ampliar seu leque de atuação dentro do Estado. E ali eu fiquei [...], e aí eu participei de uma grande articulação naquele momento para fazer aportar mais recursos, a partir de uma discussão territorial dentro da SEPLAN, com outras secretarias, para aportar dentro da SUAF, para um projeto de desenvolvimento rural com as entidades da sociedade civil. [...]. E aí eu comecei a me enfronhar bastante com a questão da agricultura familiar e, ao mesmo tempo com os territórios, porque naquele momento já era impossível trabalhar nestas duas coisas separadamente. [...] E nisso a gente foi construindo numa discussão muito forte com a Coordenação Estadual dos Territórios [CET], a partir desta gestão, que tinha uma abertura muito grande para o diálogo, porque nós que estávamos ali, éramos todos muito [...] vinculados a esses conceitos, a essa visão política de participação, de controle social de políticas públicas e, enfim, descentralização, democracia participativa e foi uma jornada muito importante porque foi um momento assim, de consolidar alguns dos instrumentos fundamentais da política.

[...] Aí, nessa assessoria a gente permaneceu por lá, trabalhando nessa frente [...] Sim, aí eu me tornei o secretário do CAPA [Conselho de acompanhamento do PPA] [...], ele já existia desde o início do primeiro plano plurianual de Wagner, assim que se instituiu os Territórios, nas mesmas plenárias de realização do PPA, já se criou o Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual, que é um Conselho Territorial, um evento assim que, na minha cabeça, muito avançado, uma ideia, um conceito muito avançado de controle social a partir de territórios no Brasil. Eu, depois pesquisei¹³ e não achei em lugar nenhum um conselho com esta característica, que ele representava. [...]

e aí veio a acontecer uma coisa muito interessante nesse processo, que foi a construção de um Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial [CEDETER] que era a peça que estava faltando na engrenagem. A gente não tinha uma peça, uma estrutura de governança estadual nos territórios, ficava só a SEPLAN com a responsabilidade institucional direta e, indiretamente todas as outras secretarias através do plano plurianual e [...] tinha esse compromisso territorial, era uma política transversal e tal, mas faltava um espaço institucionalizado dessa articulação, dessa conversação, dessa institucionalização e aí o debate foi muito rico naquele momento. [...]

13 Em 2015, Marcelo Rocha concluiu o mestrado profissional no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), com a dissertação “Política de Desenvolvimento Territorial da Bahia: inovação e conservadorismo político”.

Eu fiquei na DPT até há três anos atrás, lá na Secretaria de Planejamento, e fui para a SDR [Secretaria de Desenvolvimento Territorial], trabalhar com Wilson, na CAR. Foi criado o Departamento de Formação de Órgãos Colegiados [DEFOC], compromisso da CAR com as políticas públicas financiadas pelo Banco do Brasil, inclusive, para fazer a formação social também na perspectiva do controle social de políticas públicas, aí nós fomos para lá e estamos lá hoje tocando uma política de formação continuada para esses espaços de governança que são os conselhos municipais de desenvolvimento sustentável e os colegiados territoriais. E é isso, estou na CAR nestes últimos três anos aí.

Ubiramar Bispo de Souza – Mazinho

No contato com possíveis entrevistados/as, o nome de Mazinho foi uma indicação recorrente, unânime, inclusive, por sua liderança e representatividade desde a primeira formação dos Territórios de Identidade. Mazinho tornou-se um militante em defesa do associativismo, desde o início de sua trajetória profissional. Atualmente, sua trajetória pessoal, profissional e política se confunde com a história de formação dos Territórios de Identidade na Bahia, sendo a experiência que acumulou, essencial para o papel que desempenha na luta em defesa da política territorial no estado e também em nível nacional.

A entrevista com Mazinho aconteceu no dia 10 de outubro de 2020, com ele travamos a nossa mais longa conversa. Atualmente Mazinho reside em Rio Real, no Território denominado Litoral Norte e Agreste Baiano.

Então, eu, Mazinho nascido em Salvador, no bairro São Caetano, depois fui para o bairro Itapuã. Meu pai foi combatente da Segunda Guerra Mundial, eu sou filho de militar e estudei num colégio militar no período de 1982 a 84, onde eu fiz o segundo grau, vindo de colégios públicos. E no colégio militar, naquele período de final de ditadura, eu recebo uma doutrina do colégio militar toda anti-esquerda, anticomunista.

E aí, depois, no período que eu estava na faculdade, e que tinha recebido essa carga toda, quis Deus que essa lavagem cerebral não tivesse efeito. E eu tinha uma opção a fazer, eu fiz vestibular para agronomia, na antiga UFBA, Escola de Agronomia da UFBA, que depois transformou-se na UFRB e eu também poderia ter ido para a Academia do Exército no Rio de Janeiro, em Rezende, e eu preferi não ir para a academia e ir para a universidade.

Então, a minha história de militância, ela já começa com esse choque, de ter sido formado no segundo grau na escola do exército e chegar na universidade, principalmente na escola de Agronomia da UFBA, que era um símbolo da resistência da esquerda na Bahia. A Escola de Agronomia era um berço de militantes dos “tupamaros”, assim eram chamados os estudantes, na época que nós chegamos, os estudantes de agronomia, que

tinham, inclusive, uma participação muito forte na construção da UNE. [...] Então, a minha formação, ela já começou por aí, na universidade. [...]

Então, esse processo foi marcando a gente, fomos sendo caracterizados dentro da universidade, como aquele grupo que ao mesmo tempo que fazia militância pelo currículo, fazia também política estudantil, de forma mais ampla. [...] Isso fez com que a gente, durante a universidade, a gente tomasse uma posição, principalmente eu, Paulo Gabriel¹⁴ e Luizinho, que tínhamos uma afinidade muito grande, e aí nessa militância a gente andou o Brasil; participando de seminários, tanto científicos tipo “Microbiologia de solos” e outros como em congressos da UNE; teve um congresso assim que aconteceu em Goiânia, eu fui como delegado..., foi uma verdadeira aula de militância na universidade, aquela coisa que abre seus olhos!

Então nós saímos da universidade em 1990 [...] E ao sair, a gente tinha um propósito de fazer um trabalho com a pequena agricultura, a agricultura de subsistência [...]. Então, quando a gente se formou, eu fui buscar uma forma de me engajar, Paulo Gabriel foi fazer mestrado em Viçosa [MG] e Luizinho foi para a Pastoral da Justiça da Arquidiocese. Eu fiz o concurso do IBGE, para fazer o Censo, e aí me inscrevi justamente em Rio Real, onde meu irmão morava. Eu passei nesse concurso e vim coordenar o Censo aqui em Rio Real, em 1999. E, ao chegar, eu já fui buscando me inteirar desse processo. Então eu me engajei num projeto do Banco do Brasil chamado FUNDEC, que era Fundo de Desenvolvimento Comunitário, era um projeto que a Fundação Banco do Brasil apoiava as associações, a fazer as associações, organizar as comunidades. A gente saiu do currículo sem esta parte, a gente não tinha associativismo de fato dentro da universidade, trabalhar com os pequenos, então foi algo que eu tive que aprender no dia a dia.

E fui também me batendo aqui com um padre alemão, da Teologia da Libertação, era um pároco que estava aqui na região e a gente criou a Pastoral Operária aqui no município. Logo que eu cheguei, em 1991, fui assim muito ativista, e procurei os jovens, já que eu também estava numa fase da juventude e criei um grupo de desenvolvimento cultural com os jovens. Então, desde 91 foi na militância e em 92 eu me engajo na campanha política para eleger o prefeito e conseguimos eleger o prefeito. E eu passo aí, em 93 a ser o secretário de agricultura do município e com aqueles ensinamentos que a gente vinha desde a militância, eu mergulho na questão do associativismo, busco aí a me engajar e a formar associações.

E a partir desse processo de secretário, passo a conhecer a estrutura do estado, que era pouca para a agricultura familiar, pouco para a agricultura. Tinha um órgão que não existe mais, [...] chamado CORA – Coordenação de Reforma Agrária e Associativismo e esse era o espaço do estado que trabalhava com associação. Então a gente começa a fazer parcerias, a se bater ali com alguns militantes que tinham esse olhar também para organizar associações e aí vai surgindo um monte de experiências, inclusive a entidade, que é a minha entidade de base, de movimento social, que é o CEALNOR (Centro de Associações do Litoral Norte) que a gente formou em

14 Professor Paulo Gabriel foi o primeiro reitor da UFRB, a segunda universidade federal da Bahia, criada após mais de 100 anos que a primeira, a UFBA. A história da UFRB tem em sua origem um intenso movimento social na região do recôncavo baiano e professor Paulo Gabriel participou ativamente desse processo.

1996, oficialmente, que começou em 91 sua construção, mas oficialmente, com CNPJ, foi em 1996. [...]

Então, em Esplanada, de 94 e 96, a gente [a CEALNOR, que depois tornou-se uma cooperativa] já tinha comprado terras lá, as empresas de pinho estavam falindo, da Duratex saindo daqui e a gente comprou terras na mão deles e aí o governo aproveitou essa experiência nossa e lançou o programa aqui no Litoral Norte. Nós compramos, nós assentamos ali em torno de 700 famílias, muitas daqui de Rio Real, que saíram daqui e foram ocupar terra em Esplanada e no Conde. E nós já tínhamos também em Jandaíra, um frei franciscano que tem um convento em Esplanada, ele conseguiu dinheiro lá com a Europa e nós compramos também uma área de terra em Jandaíra e assentamos também famílias lá. E aí a nossa Central, ela já nasceu com esse olhar meio que territorial, meio que além do município de Rio Real e, como a gente corria atrás de comercialização, a gente teve um contato com o pessoal do Fair Trade [comércio justo], da Europa, que também lá fizemos essa frente de luta [...] Então a gente foi entrando nesse mundo de militância e conhecendo essas coisas e projetando a CEALNOR [...]

[...] e nisso a gente começou a correr atrás do governo, na época era o Fernando Henrique e a gente queria fazer comercialização e tinha um projeto chamado Redes de Comercialização [...]. Quando Lula ganha a eleição em 2002, monta uma equipe aonde o Wilson Dias, que você já entrevistou, já deve ter falado sobre isso, ele vai para a equipe do governo de transição e depois quando criou-se a SDT, ele coordena na Bahia esse processo de implantação da ideia, sim porque era uma ideia, a abordagem territorial, a partir do que o grupo de trabalho formado na transição de governo, formado por Tânia Bacelar, por Humberto Oliveira, por Wilson, por Marcelo Duca e outros ..., com a assessoria, consultoria daquele francês... Ignacy Sachs, que ajudou bastante nessa questão da abordagem territorial aqui no Brasil.

[...] E a gente, envolvido com a CEALNOR, eu vou fazer parte [...], eu sou um dos participantes escolhido, eleito lá, você já viu né, tagarela, todo ativista (risos); então eu fui um dos escolhidos para fazer parte do GT que ficou encarregado de fazer aquele estudo [o primeiro mapeamento dos Territórios de Identidade na Bahia na Bahia].

Atualmente, Mazinho presta serviço no Departamento de Formação Colegiada (DEFOC), o qual integra a estrutura da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Territorial do estado da Bahia (SDR) e exerce sua participação sociopolítica em alguns espaços de organização territorial.

Então eu represento a CEALNOR na Comust de Rio Real e faço parte integrante do Colegiado Territorial do Litoral Norte e Agreste Baiano, e lá eu fui escolhido como um dos 4 representantes para representar o Colegiado na CET. A CET, ela é formada por um Assembleia Geral que tem 4 representantes de cada território, porque a ideia de que seja dois do poder público e dois da sociedade civil. E hoje onde é que eu faço parte? Eu faço parte da assembleia geral e eu fui escolhido entre esses 4, na assembleia geral, pra ser um representante no CEDETER. Então eu sou conselheiro

estadual do CEDETER e minha participação para aí. [...] e, até que a gente consiga dar um desfecho, eu sou o coordenador da Rede Nacional de Colegiados representando a CET.

Pedro Almeida dos Anjos

O encontro virtual com Pedro dos Anjos aconteceu em 05 de novembro de 2020; seu nome foi indicado por Wilson, Marcelo, Mazinho e outros. Pedro dos Anjos foi um dos pioneiros que integrou a primeira formação da CET, a Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia e, sua experiência com a abordagem territorial para o desenvolvimento, tem origem em sua relação com a terra.

Sou Pedro Almeida dos Anjos, mais conhecido pelo nome de Pedro dos Anjos, sou filho de agricultor familiar e também sou agricultor familiar. Eu nasci em 20 de junho de 1952, então vou fazer 69 anos... Comecei minha militância já bem maduro; já tinha meus quarentões quando eu comecei a participar de um movimento sindical e em 1986 eu virei sindicalista e aí entrei para dentro da política com mais afinco mesmo; fui, inclusive, o presidente do diretório do PT aqui no município. Eu sou filho de Camacã e me criei no município de Itamaraju, vim para cá com 2 anos e continuo até hoje nesse município. Eu sou assentado de Reforma Agrária, de um município aqui do extremo sul da Bahia, por nome Prado e tenho uma militância muito grande, tanto no movimento sindical como no movimento político de esquerda, como na CUT, onde já fui diretor por duas vezes - na CUT nacional e na CUT estadual -, e hoje estou militando no território.

Fui fundador dessa política territorial na Bahia, desde 2003, mas com mais profundidade a partir de abril de 2004, quando nós fizemos uma reunião, se não me falha a memória, na Quinta da Boa Vista [em Salvador], de três dias, onde tiramos algumas linhas e onde consolidamos, inclusive, a nossa Coordenação Estadual de Territórios, a CET. Então nessa reunião que nós fizemos, eu já saí dali como militante dessa política que até hoje sou fascinado por ela. E vou tentar contribuir para sua tese, no que eu puder, porque ela é muito importante inclusive de ser contada, essa história.

Eu sou hoje, como disse, assentado, sou casado, sou pai de 5 filhos, mas mora comigo só um, porque os outros já se casaram, foram cada um para sua vida, mas eu moro no assentamento de Riacho das Ostras no município de Prado, desde julho de 1986 e a gente está vivendo por lá da agricultura familiar. Eu sou militante político como te falei, mas sempre no voluntariado, nunca fui liberado, nunca quis essa política da liberação porque eu nunca quis perder o vínculo com a agricultura familiar, que é o que me dá sustentabilidade econômica e social também. Então é isso, gostaria de dizer que estou muito alegre por estar participando dessa entrevista, conheço minhas limitações, não sei se vou conseguir contribuir muito, mas o que eu puder, vou fazer para poder, inclusive, enaltecer, não só sua tese, mas enaltecer a política territorial que ainda é muito fascinante e depois, mais à frente vou dizer o porquê, como, o que acho... [...]

Eu sou filho de agricultores familiares mas nós não possuíamos terra, nós éramos contratistas, é uma forma que se tem de contrato, meu pai era contratista numa área de cacau. Tinha um fazendeiro e o fazendeiro fez um contrato com ele e ele produzia o cacau e eu me criei assim, como contratista. Mas em seguida, ali por volta de 1986, chegou para esta região o Movimento Sem Terra e eu já tinha essa militância de luta pela terra, porque eu já tinha feito três intervenções em áreas de reforma agrária: uma que virou o assentamento que hoje se chama Nova Deli, no município de Itiruçu; uma outra que virou assentamento por nome Nossa Senhora do Rosário, no município de Prado e outra em Itamaraju.

Daí o pessoal veio do Sul, o pessoal do MST, me procurou, nós começamos a nos organizar e aí comecei a ajudar a fazer a luta pela terra. Nós fizemos uma primeira ocupação com quase 700 famílias num município [...] e de lá, como não cabia todo mundo, nós viemos para o assentamento onde eu moro que é o assentamento de Riacho das Ostras, no município de Prado e eu fiquei nesse assentamento desde 05 de dezembro de 1986, até hoje estou lá assentado. Então a minha ida para o assentamento foi justamente na luta pela terra, que eu assumi a coordenação inclusive nessa região. Fiquei no Movimento (MST) até onde deu para ficar, depois teve muitas divergências sobre a forma de trabalhar e eu achei por bem não continuar mais na direção do Movimento Sem Terra, por causa de algumas lideranças. Mas eu tenho hoje, inclusive, um apreço muito grande pela instituição MST que é hoje, não tenho dúvida nenhuma em dizer, apesar de fazer mais de 23 anos que não estou mais no Movimento, é ainda hoje a autoridade no país que garante a socialização da terra que vem acontecendo no país, que faz a resistência que acaba desapropriando e termina distribuindo terra para quem precisa. Apesar que aqui na Bahia, algumas lideranças pegaram outros rumos e por esse motivo eu não continuo, não compactuo com isso e não continuo na direção do Movimento sem Terra, mas tenho o Movimento como uma das organizações mais importante no país para poder minar a força do latifúndio improdutivo que nós temos em nosso país.

Como eu disse comecei na luta sindical depois fui para a luta pela terra e em 1990, por causa da minha militância no movimento sindical, em um dos congressos que nós fizemos, da categoria, que na época era só os trabalhadores rurais, e estava num momento de disputa para nomes de candidatos para disputar eleições pelo PT. E como naquela época, em noventa... hoje todo mundo quer ser candidato pelo PT, né? Mas naquela época o povo tinha até medo do PT, não queria nem saber! Mas nesse encontro eu terminei me desponsando porque fiz várias intervenções, ajudando no Congresso e fazendo encaminhamentos, que o pessoal que estava ali de olheiro, que estava buscando nomes, me procuraram e me fizeram a proposta se eu topava ser o candidato a vice-governador na chapa do PT no estado da Bahia, isso em 1990¹⁵. Para mim foi uma coisa assim... eu não esperava, tomei um susto até! Mas aí consultei comigo mesmo, depois consultei com a família e falei que tinha vontade de ir para essa experiência e acabei virando candidato a vice-governador do estado e aí fiz o primeiro comício de minha vida, inclusive com nosso grande companheiro Lula. E na chapa era eu o candidato a vice e Joé Sérgio Gabrielli, que foi presidente da Petrobrás, que você deve ter conhecimento, foi o candidato a governador [...]. E fizemos essa campanha, foi uma campanha do nosso tamanho, porque naquela época, em 90, ninguém sonhava em ganhar, mas

15 Refere-se à campanha eleitoral, em nível nacional e estadual, para o mandato 1994-1997.

alí nós colocamos um embrião que hoje nós estamos na Bahia já no quarto mandato do PT e indo para o quinto com condições de ganhar novamente [...] e tudo isso começou com essa sementinha que nós começamos lá atrás - antes de mim com José Novaes e, depois de mim, com outros -, fomos plantando essa semente e hoje já temos quatro mandatos do PT na Bahia.

E isso me projetou e como eu era bastante ativo nas reuniões, eu terminei sendo convidado a participar dessa grande plenária [sobre os Territórios Rurais], que aconteceu do dia 12 ao dia 14 de abril de 2004. Daqui do Extremo Sul foram duas pessoas, foi eu e Reinaldo, que era de Itaju [município de Itaju da Colônia], militante comigo na luta pela terra, nós participamos...quando nós chegamos naquela Plenária, dos territórios, alí já tinha mais ou menos sete ou oito meses que já vinha sendo discutido território na Bahia e já tinha o embrião de uns cinco territórios; e isso é importante dizer porque é a história dos Territórios na Bahia, de cinco territórios de reforma agrária. [...] Daí também surgiu a... já tinha a formação da CET, mas alí surgiu a formação da primeira direção da CET e eu fiz parte dessa primeira direção, não como coordenador, mas eu fiz parte do conjunto e dali fui me desenvolvendo, me desenvolvendo e em abril de 2016, eu virei coordenador da CET. [...]

Na verdade a entrada nessa política foi porque desde o primeiro flash que eu vi, da proposta que eu li, que inclusive saiu da equipe de Lula, a instituição dessa política, eu já fascinei por ela porque eu já vinha participando, não sei se você conhece, mas é importante dizer, de um outro território, mesorregional que foi instituído na época de Fernando Henrique Cardoso mas não deu vazão, que são as mesmas regiões. Aí o Lula assumiu em 2003 e tocou essas mesmas regiões que estavam dentro do Ministério da Integração e, quando chegou essa discussão aqui na Bahia, principalmente no Extremo Sul que fez parte da mesorregião da mesma base, eu comecei participando, gostei da proposta, ajudei a construir alguns arranjos produtivos e depois que se constituiu, pelo MDA, a política territorial aí eu assumi de vez essa discussão, porque já conhecia, inclusive, os princípios que norteavam, que eu vou falar na frente, o que me entusiasmou tanto de estar nessa política e me entusiasmo até hoje. Acho que é a melhor política que foi criada.

Pedro dos Anjos, atualmente coordena o Colegiado Territorial do Território Extremo Sul.

[...] mas aí foi crescendo, foi crescendo e, inclusive o Território que eu faço parte hoje, ele foi dividido mais tarde porque, eram 21 municípios e ele foi dividido em dois. Eu, hoje coordeno um Território com treze municípios, mas tem um outro Território, que é o Território da Costa de Descobrimento que antes era Extremo Sul, que hoje tem 08 municípios. Mas aí, nós chegamos em um número de 27 Territórios na Bahia.

Ângela Maria Menezes de Andrade

Ângela de Andrade, tal como Mazinho, foi outra indicação que alcançou unanimidade, justamente por ter desempenhado papel fundamental no processo de descentralização

territorial da política de cultura no estado da Bahia. Seu nome surgiu nas conversas preliminares estabelecidas com o professor e ex-secretário estadual da cultura Albino Rubin e com Wilson Dias, como também nos diálogos com Sandro, Marcelo Rocha e Mazinho. Sua entrevista aconteceu em 17 de novembro de 2020. Sua experiência com a gestão territorial advém de sua atuação no universo artístico-cultural e, principalmente no âmbito da gestão cultural.

Então, tudo começou por conta do meu amor pelo teatro. Eu nasci em Jequié, em 29 de julho de 1951, onde vivi até os 11 anos, quando viemos morar em Salvador. Quando terminei a universidade, paralelamente ao trabalho como servidora técnico-administrativa da UFBA, eu comecei a trabalhar com um grupo de teatro amador - o Grupo de Teatro Carranca - e pensei que fosse mudar o mundo fazendo teatro! Trabalhava na universidade e fazia teatro à noite. Aí, somente uns quinze anos depois (quando o Brasil estava saindo do período de ditadura), eu resolvi associar a minha formação, que é em Administração Pública, à questão cultural. Então o meu olhar e todo o meu trabalho se voltou para a gestão e as políticas culturais, para as políticas públicas de cultura. Em 1987, Waldir Pires ganha as eleições para o governo da Bahia. Márcio Meirelles (diretor teatral com quem havia trabalhado no Projeto Teatro da Prefeitura Municipal de Salvador) foi convidado para dirigir o Teatro Castro Alves e me chamou para trabalhar na Assessoria Técnica do Teatro Castro Alves. Assim, o Teatro Castro Alves foi um marco na minha vida, no sentido de abrir portas para uma atuação específica na área das políticas culturais. A partir daí, toda a minha vida acadêmica se voltou para essa área, das políticas públicas na área da cultura.

Em 1991, fiz um mestrado na Escola de Administração da UFBA, onde eu havia feito a graduação em administração pública. Nesse período do mestrado, eu ganhei uma bolsa do governo francês para fazer uma Especialização em Ação Cultural e Políticas Culturais, na UNESCO/Universidade de Bourgogne. Este foi um curso patrocinado pela Unesco, com a participação de profissionais de vários países da América Latina, da Ásia e da África. Essa foi uma experiência muito rica em termos de me possibilitar conhecer a política cultural francesa e de outros países, isso em 1992. Naquela ocasião, eu escolhi como tema para minha pesquisa final, as políticas culturais da cidade de Nantes, cidade portuária francesa, de onde saíam os navios para o comércio de escravos; os navios saíam de Nantes, iam para a África e vinham para o Brasil, fazendo essas trocas comerciais nefastas, que tanto conhecemos...

Em 1993, quando voltei, o Prof. Albino Rubim me convidou para colaborar com a estruturação do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (CULT) e para montarmos um Curso de Especialização em Políticas Culturais, na Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia. Então, organizamos esse curso, que teve duas edições (1996 e 1997). Paralelamente a isso, a partir de 1993, colaborei com a reconstrução do Teatro Vila Velha. Uma ação que tem a ver com o meu lado de militante cultural - o meu lado do povo do teatro. Então recuperamos, reconstruímos o teatro Vila Velha, que é um Teatro de resistência na Bahia. No período do

Golpe (de 1964), o prof. Ubiratan Castro¹⁶ dizia que, o Teatro Vila Velha desempenhou o papel do “Encouraçado Potemkin” aqui em Salvador, porque os militantes iam para lá e se defendiam a partir daquele teatro. Hoje, estou desligada do Teatro porque acho que minha missão se cumpriu com a sua revitalização.

Em 1996, fui selecionada e contemplada com uma bolsa da Capes para fazer um doutorado pleno na França, mais uma vez para estudar Ciências Políticas no campo das políticas culturais. Dessa vez, começando em 1997, passei 4 anos e meio na França, onde tive a oportunidade de conhecer mais profundamente a questão das relações culturais internacionais, especificamente sobre a relação dos franceses com as ex-colônias africanas, e de dar continuidade à pesquisa iniciada no curso de especialização. Esse tema me interessava muito - essa triangulação Europa, América Latina e África - por conta da forte presença da cultura africana na formação da nossa identidade cultural brasileira. Por essa razão, a minha pesquisa foi sobre a gestão e a organização dos intercâmbios de teatro e dança em três cidades portuárias – Lisboa, Salvador e Nantes. “Fluxo e Refluxo das Artes Cênicas sobre o Atlântico Negro” - este é o nome da minha tese. Então, tive a possibilidade de passar um tempo nessas três cidades portuárias e foi muito rico conhecer todos os atores culturais que faziam esses intercâmbios de teatro e de dança com a África, naquela época, em Nantes e em Lisboa. [...]. Quem me inspirou a fazer este percurso foi o prof. Ubiratan Castro, pois na época em que fiz o doutorado na França, ele estava por lá - historiador, da turma da Prof.^a Kátia Matoso, grande referência como pesquisadora da História da Bahia na Sorbonne. Ele foi uma pessoa muitíssimo querida; mais tarde, tivemos a oportunidade de trabalharmos juntos na Secretaria de Cultura da Bahia.

Quando voltei desse doutorado, o Prof. Paulo Miguez me convidou para assumir um cargo no Ministério da Cultura, na primeira gestão de Gilberto Gil. Miguez, hoje Vice-Reitor da UFBA, era o secretário de Políticas Culturais e me convidou para criar as Câmaras Setoriais de Cultura. Assim, eu tive essa oportunidade de viajar praticamente todo o Brasil, estruturando as Câmaras Setoriais de Teatro, Música, Dança, Circo, Artes Visuais, Literatura. [...] Cada linguagem exige uma dinâmica diferente e então tive a oportunidade de ir a todas as regiões do Brasil, formando núcleos de discussão para cada linguagem. Essas Câmaras Setoriais, que foram instaladas em 2005 e 2006, são hoje os Colegiados Setoriais que compõem o Conselho Nacional de Políticas Culturais. [...]

Depois dessa experiência, na minha volta para Salvador, em outubro/2006, Jacques Wagner ganhou as eleições para governador da Bahia e Márcio Meirelles¹⁷ foi convidado para ser o Secretário de Cultura, com o objetivo de criar uma secretaria independente do Turismo e sem qualquer interferência partidária. [...]. Ele havia pensado na Fundação Cultural do Estado da Bahia, órgão responsável pela política das artes, mas o que eu gostaria mesmo de fazer, era de trabalhar para a descentralização, pois tinha uma percepção de que na Bahia era preciso prioritariamente descentralizar as políticas culturais. Assim, assumi a Superintendência de

16 Ubiratan Castro de Araujo (1948-2013), importante historiador baiano. Esteve a frente da Fundação Cultural Pedro Calmon, unidade da SECULT, de 2007 a 2013.

17 Marcio Meireles: encenador, dramaturgo e gestor cultural. Criador do “Bando de Teatro Olodum” (1990); foi secretário estadual de cultura na Bahia, de 2007 a 2011. Atualmente é diretor do Teatro Vila Velha.

Cultura, que ao final dos quatro anos de governo estava estruturada como Superintendência de Desenvolvimento Territorial da Cultura. Eu aprendi uma coisa na França, de que as políticas públicas se formam sobre o terreno, sobre o território; você tem o conhecimento de várias ferramentas de gestão, de várias possibilidades de atuação, mas é a partir da escuta dos atores locais, a partir de um conhecimento, de um diagnóstico profundo da realidade do local onde você vai atuar, que é possível montar uma estratégia política. [...]

Em 2011, o Prof. Albino Rubim assumiu a SECULT e me convidou para continuar no cargo, mas eu tenho consciência - enquanto gestora pública - de que é preciso ter uma renovação nos cargos de comando e, além disso, tinha consciência de que precisaria fazer algumas alterações na equipe e que eu não estava pronta para assumir isso, pois fico muito sensibilizada em mexer com a vida das pessoas... Por outro lado, eu também tinha consciência de que havíamos construído uma estrutura bem montada e que outras pessoas poderiam tocar o trabalho, pois a estrutura inicial estava consolidada, digamos, para continuarem desenvolvendo uma política de Estado. O que a gente tinha em mente era isso, de que aquilo que foi construído tinha tudo para se transformar numa política de Estado. E realmente a gente viu que a gestão subsequente, do Prof. Albino Rubim, se apoiou nessa estrutura e continuou fortalecendo as políticas de descentralização. Depois, veio um período de desestruturação e enfraquecimento dessa política no Estado da Bahia, associado a uma fragilização da política dos Territórios de Identidade também no âmbito das políticas nacionais.

O trabalho atual - o prof. Albino Rubim me convidou para integrar, com Sophia Rocha, um núcleo de coordenação executiva do Mapeamento Cultural da UFBA e é esse trabalho que eu estou encerrando agora. Elaboramos um site¹⁸, onde fizemos um levantamento exaustivo de tudo o que acontece na graduação, na pós-graduação, na extensão, nos órgãos complementares e em todas as áreas da universidade, referente à cultura. O resultado deste levantamento está registrado nesse site e a proposta é ainda de redigirmos um livro, para que esta metodologia possa ser transferida para outras universidades. Enfim, toda uma trajetória em busca da consolidação de políticas de cultura na Bahia e no Brasil, nesta perspectiva de um planejamento baseado em um diagnóstico da realidade, que passe pelo envolvimento da sociedade civil, por uma ampla escuta da sociedade civil.

João Alberto de Souza

João Alberto foi entrevistado no dia 10 de dezembro de 2020. Conhecemos João em 2019, em uma ação de observação da Feira Baiana de Agricultura Familiar e Empreendimentos Solidários (FBAFES), que se realiza anualmente em Salvador, com a participação de associações, cooperativas e outras organização vinculadas ao universo da agricultura familiar nos Territórios de Identidade. A conversa com João foi tão rica e

¹⁸ <http://mapeamentocultural.ufba.br> .

estimulante que reorientou meu percurso investigativo. O seu entusiasmo ao contar sobre as experiências coletivas derivadas da organização territorial no seu Território de origem – Chapada Diamantina –, foi decisivo para a decisão de focar a pesquisa sobre participação nos territórios, nos sujeitos ativos no processo desde o seu início, ou seja desde a cartografia do primeiro mapa dos Territórios de Identidade no estado. Assim como Pedro, João se encantou com a abordagem territorial para políticas públicas de desenvolvimento e as possibilidades de participar em sua construção.

Eu começando aqui pela sua pergunta inicial sobre a minha vida, da minha parte como João Alberto, eu vou dizer. Eu sou um cidadão daqui da Chapada Diamantina, ali do município de Marcionílio de Souza, de um distrito que se chama Machado Portela, está aqui ao pé das serras... que a gente chama de serras iniciais ali da Cordilheira da Serra do Sincorá, que é a nossa principal cordilheira daqui da Chapada Diamantina, então por isso eu me considero chapadeiro de pé de Serra, como dizem. Mas, ainda jovem com 16 anos, como quase todo filho de trabalhador, jovem pobre, que sonha com crescer, aprender com o possível crescimento, inclusive nas suas diversões, eu fui para Belo Horizonte em 1978, como dizia Caetano Veloso: sem lenço e sem documento, (risos) e por lá fiquei até 2003.

É claro que nesse período eu vim muitas vezes a Machado Portela aqui na Chapada, visitar minha mãe, meu pai que são pais adotivos, que me adotaram quando eu tinha 2 anos e aí teve período que eu vinha para cá quatro vezes ao ano e teve período que fiquei dois anos sem vir; quando eles foram ficando bem velhinhos eu vinha mais com essa frequência. Então, tive assim esse trabalho, dá 1.200 km de distância entre Belo Horizonte e Machado Portela, mas eu fiz esse caminho atraído pelo nome da cidade: Belo Horizonte! Não me arrependo não, foi uma cidade que, como diz Gilberto Gil, não me deu régua e compasso, mas me deu assim, uma lapidação, me lapidou como sujeito, e muito do homem que eu sou, eu agradeço à vivência que eu tive com o povo mineiro lá em Belo Horizonte. Também tive oportunidades, aprendi muita coisa, estudei, trabalhei na iniciativa privada, trabalhei na indústria, trabalhei na construção civil, trabalhei em empresas de hotelaria. Então, percorri diversos caminhos como todo trabalhador brasileiro que não teve a sorte de fazer um curso logo no início, só fui fazer uma graduação depois de velho. Eu tentei três vezes, sendo que duas das vezes eu não consegui dar continuidade por falta de condição financeira mesmo, quando eu achei que já não dava mais, que eu não ia ter condição de concluir o tão sonhado... de ter um diploma de um sujeito graduado, eu consegui e hoje já tenho duas pós-graduações. Então, estou muito feliz de ter insistido nisso, por ter adquirido esse conhecimento porque, por mais que a gente ache que a teoria é uma síntese da prática, mas a faculdade nos dá um norte muito grande de... de metodologias, de métodos e de visão para analisar as coisas com mais tranquilidade.

Então, esse é o João Alberto, casado, hoje tenho três filhos, já tive quatro, perdi uma filha com 20 anos, em um acidente terrível; hoje tenho 2 netas que moram lá em Belo Horizonte, as 2. [...] e tem uma filha, hoje aqui comigo em Andaraí – Cecília –, filha do segundo casamento, que a minha primeira esposa faleceu ainda jovem. E tenho a minha filha mais velha, já

casada em Salvador que é a Keila. Então são esses meus filhos e um pouco da minha história.

Ai, desde 2003 que eu voltei para a Bahia, eu comecei trabalhando na Secretaria de Agricultura do município de Marcionílio Souza e por lá eu ingressei na política de desenvolvimento territorial, na política não na estratégia, porque não é uma política.

Bem, minha militância política começou lá em Belo Horizonte, porque lá eu já participava do movimento sindical e me filiei ao Partido dos Trabalhadores. Lá, e me lembro de uma caminhada que eu fiz para receber os trabalhadores do Movimento Sem Terra, uma caminhada de João Monlevade até Belo Horizonte e recebemos eles no acampamento na chegada em Belo Horizonte e aí eu comecei a voltar um pouco no meu sentimento sobre a política de acesso à terra, em como era muito ingrato o Brasil, como era muito injusto, como também nós cidadãos que vivíamos ali nas cidades, nas metrópoles, mesmo eu que era um cara que vinha da roça e já vivia ali como um sujeito urbanizado e tinha aquele certo preconceito com as pessoas. Aí foi que eu comecei a ter um pouco de... se eu não estou enganado isso foi em 1996 ou 1997, uma coisa assim [...].

Então, alí a gente começou a vida na política partidária e quando dessa ação que nós fomos receber o MST, eu comecei a me interessar pelas questões agrárias, mesmo vivendo numa metrópole, era um trabalhador urbano e tal, mas comecei a me interessar por essas questões. Quando eu volto para Marcionílio em 2003, uma cidade pequenininha, de 10.000 habitantes, que vive completamente da atividade agrária, uma cidade às margens do Rio Paraguaçu aqui na Chapada, eu aí me deparo com tudo aquilo que eu tinha sentido lá, tanto quando eu fui embora, porque eu fui embora por conta dessas fragilidades todas que nós tínhamos, de viver no campo e não ter reconhecimento, não ter oportunidade, não ser reconhecido por nada do que a gente fazia, quanto a não ter acesso à uma série de serviços que a gente por mais que vivesse na roça, sonhava ter um dia.

E aí quando eu volto, eu já volto com a consciência política, já com esse sentimento e aquele encontro que eu tive com o pessoal do movimento de luta pela terra lá, o MST, também me deixou marcas profundas de reflexão, entendeu? Então, a partir dali eu imaginei o seguinte: o que eu puder fazer com o que eu aprendi, o que eu acumulei de conhecimento, de capacidade de reflexão, de pensar e de até de transmitir isso para outros, eu vou fazer, para ver se eu ajudo a mudar um pouco a história do meu povo. Porque eu voltei para minha terra mas percebi que muitas coisas continuavam do mesmo jeito quase 40 anos depois, e por mais que estivéssemos ali já em 2003, com um governo de esquerda que estava iniciando todo um trabalho de transformação social do Brasil, percebi que a gente ainda não sabia de muita coisa...

[...] a participação social, ela trouxe pra mim...ela abriu um horizonte de mundo como eu jamais imaginei que eu ia aprofundar. Quando eu voltei de Minas Gerais para a Bahia, qual era a minha perspectiva? Eu vou voltar pra Marcionílio Souza, eu não tenho lá a possibilidade de trabalhar no negócio que eu vinha trabalhando, eu trabalhava, na época numa rede internacional de hotelaria, como administrador. E em Marcionílio Souza eu vim para abrir um comércio para poder viver por lá. Eu queria aproveitar os últimos dias de vida de minha mãe e criar minha filha que tinha acabado de nascer. [...]. Então eu voltei para Marcionílio com essa perspectiva: vou

abrir um comerciazinho porque é a única coisa que pode me dar, aqui, o sustento. Não tinha perspectiva de arrumar emprego.

Então, quando eu volto a trabalhar no rural, como secretário [da secretaria rural do município] e começo a penetrar esse mundo da participação social, por conta dos Territórios, começa a me abrir o horizonte da gestão pública, porque também nunca tinha passado em minha cabeça trabalhar na gestão pública, nem contribuir, nem trabalhar e aí eu tive que reaprender, porque até então eu era administrador de negócios dos outros, negócios particulares, que você tem lá alguma meta a ser cumprida e você cumpriu, ótimo e se você não cumpriu você está desempregado... na vida privada é assim! Então, eu sempre fui um cumpridor de meta por onde eu passei, por onde eu trabalhei. Eu cumpria lá minhas metas e ótimo, senão cumpriu, você está desempregado e alguém vem para ocupar o seu lugar.

Ao longo da gestão territorial desenvolvida pelos últimos governos estaduais da Bahia, João viveu experiências em vários lugares e em diferentes contextos. No período em que a entrevista foi realizada, João trabalhava como secretário executivo do Consórcio Territorial “Chapada Forte”. E estava retornando às suas atividades de militância junto à órgão colegiados, como a Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade (CET).

[...] eu estou voltando à CET quase que 10 anos depois; eu participei da CET lá no início. Nos últimos tempos eu não participava da CET exatamente porque estava ocupando cargo no estado, então, para mim não combina ter cargo no estado e participar de um espaço de reivindicação, espaço que, por natureza do seu negócio, é reivindicar do estado ações de governo.

Dizer que eu estou voltando para participação na CET com esse entusiasmo que eu te falei aqui agora, para aplicar o conhecimento que eu adquiri com as ações que eu vim desenvolvendo no dia a dia e aí também, talvez, induzir novos companheiros, novas companheiras a buscar esse caminho do conhecimento, da capacitação,[...] até para quando surgir uma oportunidade de ocupação de um cargo, você ir com qualidade para fazer o melhor, porque não é não é bom a gente estar na sociedade civil cobrando o governo e quando você tem a oportunidade de gerir, você chegar lá e ser um fracasso não é bom, não é bom. E alguém dizer: Ah, esse cara é uma coisa quando está fora e é outra coisa quando está dentro; porque eu quero ser um exemplo daquilo que eu falo, mas também daquilo que eu faço. É isso.

Aloma Lopes Galeano

Aloma é a mais nova dos/as entrevistados/as; na ocasião do encontro, que aconteceu no dia 09 de fevereiro de 2021, ela estava com 35 anos. O contato com ela foi sugerido por Ângela, justificado pelo fato de Aloma assumir a gestão cultural como profissão, depois de ter passado pela experiência junto à SECULT, como representante territorial de cultura.

Bem, eu acho que a minha história, não enquanto militante, mas a minha vivência com o segmento cultural e artístico se deu desde quando eu me vi filha de um artista visual, Jorge Abel Galeano, é um argentino naturalizado brasileiro e tem muitos anos de atuação a frente desse segmento específico aqui na Bahia. Então, acho que minha história começa aí; ele me criou sozinho e foi aí que eu fui entendendo como é que se dava esse universo do campo das artes, porque acho que eu vi, eu entendi o que era economia criativa a partir do que o meu pai fazia, porque meu pai não teve sequer outra atuação que não; ele é formado em Artes Visuais e sempre atuou e viveu e me criou a partir do trabalho dele. Esse foi o meu primeiro contato com o universo artístico-cultural; há uma relação muito de identidade e respeito ao mesmo tempo, talvez até visceral, então eu sempre me identifiquei muito por conta dessa minha espécie de naturalidade com o campo específico das artes.

Daí que eu fui crescendo e entendendo, e sempre quis fazer alguma coisa nesse segmento. Até entender que eu não era uma artista e que eu viria a ser o que a gente chama de gestora desse campo artístico. Então minha formação acadêmica ia ser na Universidade de Belas Artes, mas por questões pessoais, acabou que eu preferi continuar na minha cidade, Feira de Santana, que naquela época não tinha e até o presente momento, não existe curso específico de produção ou gestão cultural. Como eu também não tinha recurso para poder fazer fora, porque só tem esse curso em Salvador, então eu optei por ficar em minha cidade e me formei em Letras. Mas, ainda que nesse universo, das letras, eu já tentava fazer um diálogo com esse panorama cultural, porque Letras faz parte de um outro segmento, mas que tem a literatura, então eu sempre discuti isso.

Daí eu fui trabalhar com um pessoal de cinema, fui cineclubista e aí comecei a fazer essas minhas viagens, essa relação... eu vi que não tinha jeito, com Salvador. Porque a gente tem uma questão... quando começou a ter a perspectiva da política de territorialização, foi fundamental justamente por isso, porque até então, pelo menos nesse campo cultural mesmo, para que as coisas se dessem, a gente tinha que ir para a capital. Não era possível na nossa cidade, e por mais que a nossa cidade seja razoavelmente próxima de Salvador, como é a questão de Feira de Santana, mesmo assim, para que eu conseguisse ser ouvida ou criar uma rede, eu tive que, realmente, em algum momento ir para Salvador. Então, quando eu comecei a interagir no campo do audiovisual, como cineclubista e fiz relações com a Associação Baiana de Cinema e Vídeo... e nesse meio tempo, que eu estava fazendo Letras, é que surgiu a oportunidade de trabalhar na Secretaria de Cultura da Bahia.

Até então, eu não sabia, eu nunca tinha ouvido falar, olhe que eu já era universitária, eu já tinha essa relação com o universo cultural, mas eu não sabia que existia uma secretaria estadual de cultura e um professor meu, ele me direcionou: “Olha Aloma, interessante isso daqui”. Como eu era cineclubista, já estava ativa, então esse professor julgou que talvez eu me identificasse com a seleção pública que estava acontecendo. Era a seleção para representantes territoriais de cultura e que foi uma seleção, foi algo, naquele momento, único! E eu fiz a seleção e fui selecionada e entrei para assumir o Território Portal do Sertão, como representante territorial de cultura do Portal do Sertão. Nessa época, o secretário de cultura era Márcio Meireles e a superintendente territorial de cultura era a Ângela Andrade.

E aí que começou minha história nesse campo de gestão e ao mesmo tempo de formação, porque eu procuro dizer que a Secretaria de Cultura da Bahia foi uma escola para mim, no sentido de, primeiro entender que existia um órgão público que derivava políticas públicas específicas para esse segmento, pois até então eu não sabia que tinha. Sabia da existência de um Ministério da Cultura porque também tinha naquela época um grande afã por conta do ministro Gil, que fez um trabalho super interessante que chegou mesmo até a ponta, com as Conferências, mas não sabia que tinha a SECULT! Foi um processo bastante importante, fundamental para mim, porque foi meio que de formação também. E aí entender que para além da minha cidade, tinha outras cidades que também se identificavam, se reconheciam por características geográficas, sociais, culturais e que por sua vez formava essa concepção de Território de Identidade.

Então eu atuei durante algum tempo nesse setor, dentro da Secretaria de Cultura e ajudei bastante, militei muito e me vi realmente, não só como uma representante institucional, mas naquela época, o que era muito interessante e que hoje é muito diferente, porque as coisas vão mudando, cada gestor pensa de uma forma... Mas, naquela época, eu e meus colegas, acho que posso dizer enquanto representação, nos sentíamos muito à vontade porque como era algo muito pretendido por aquela secretaria, nós éramos o porta-voz, não é? Então, a gente ouvia o que, tanto a Superintendência quanto os órgãos conveniados da Secretaria de Cultura queriam, então a gente planejava conjuntamente... esse protagonismo de colocar pessoas do interior para conceber conjuntamente, políticas públicas e ao mesmo tempo a gente ir lá na ponta escutar outros articuladores, tantos outros militantes, isso foi extremamente pioneiro, eu diria.

Foi algo que me deu muito prazer e eu me sinto muito grata por ter tido essa oportunidade, porque foi algo único, realmente, e a gente viu as coisas fluírem. Aquelas ações, como eu dizia, eu estava já na academia e nem sabia que existia uma instância que cuidava disso e quando a gente se vê levando isso para outros militantes e as informações acontecendo e as pessoas sendo contempladas através de seus projetos, recebendo recursos... E aí aquele turbilhão acontecendo! Claro que não da forma ideal, mas de alguma forma! Coisa que não tinha antes, isso foi muito importante para mim.

E nesse meio tempo eu fiquei ocupando esse lugar e depois fui convidada para assumir um novo cargo que surgia que era de coordenadora macro territorial. A função da coordenadora é diferente um pouco da representação porque agora eu passava a liderar uma equipe de representante territoriais de um dado recorte territorial. Então, eu liderei representantes do Sisal, Semiárido Nordeste 2, Portal do Sertão, Litoral Norte e Agreste de Alagoinhas, Piemonte Norte de Itapicuru, acho que são esses. Mas era mais ou menos essa região e a ideia, naquela época, da Secretaria de Cultura, era fazer com que houvesse uma organização administrativa dos representantes, para que a gente fosse mais objetivo e aí eu fiquei mais um tempo nesse lugar e depois já mudou a gestão. Então, eu atravessei gestão, já era Albino, que também tinha uma ideia de territorialização, mas para além da questão da representação, talvez, e ele pensava muito nos Centros de Cultura, que também existem e que estão, alguns, espalhados pelo interior do estado.

[...] se a minha memória não falha, foi em 2009 que eu ingressei como representante territorial e mais ou menos em 2012 eu fui convidada para ser

coordenadora macro e eu fiquei por mais uns dois anos. Então, ao todo, na minha memória aqui, eu tive uns quatro anos e meio de atuação, mais ou menos, dentro da Secretaria de Cultura até a minha exoneração, até eu mesma pedir minha exoneração, por questões pessoais.

[...] Hoje eu sou produtora cultural autônoma, eu me formalizei como MEI. Eu continuo atuando... porque a minha vivência com a Secretaria de Cultura trouxe algo que já estava vivo em mim, que era o fato de eu continuar fazendo alguma coisa no meu Território. Então, eu acho que isso foi algo que ficou em mim, foi plantado, uma semente que ficou em mim. Eu não quis ir para Salvador quis continuar seguindo aqui, em Feira de Santana e aí eu me normalizei como MEI e consigo sobreviver, é claro que não da forma ideal, mas eu sobrevivo do que eu faço através de atividades que realizo. Agora mesmo, nesse momento, eu estou gerindo alguns projetos frutos da Lei Aldir Blanc. Estou a frente de alguns projetos, as pessoas me contratam, eu elaboro, capto recursos, promovo alguns eventos desse segmento cultural. E como eu falei, minha prioridade é aqui em Feira de Santana, a região, descendo até o interior.

Capítulos tecidos com os fios da memória institucional e das narrativas

Os capítulos que compõem o presente trabalho foram redigidos no equilíbrio da interlocução das fontes pesquisadas – documentais, bibliográficas e orais -, conforme ressaltado anteriormente, valendo-se da perspectiva espaço-temporal para emersão de marcos e marcas. Há um fio histórico alinhavando os capítulos, entremeado com o fio teórico que teceu o processo metodológico que conduziu a pesquisa.

Assim, nos dois primeiros capítulos traçamos um percurso histórico da configuração inicial dos Territórios de Identidade na Bahia, bem como sua institucionalização a partir da adoção dos Territórios como unidade de planejamento público do Estado.

No primeiro capítulo - **Territórios de Identidade na Bahia: uma história em construção** -, procuramos apresentar o florescimento de uma cultura política para o desenvolvimento regional a partir de uma nova cartografia que considerou em sua elaboração, identidades gestadas com protagonismo social. E o segundo capítulo, intitulado **“Construindo a terra de todos nós”: a experiência de Planejamento Plurianual Participativo na Bahia**, apresenta a memória da gestão pública sobre o Planejamento Plurianual Participativo, o marco inicial que estabeleceu os Territórios de Identidade como unidade de planejamento do governo estadual da Bahia.

Ambos os capítulos sustentam-se em fontes documentais, porém, os documentos são apresentados em diálogo com os/as sujeitos da pesquisa, cujas narrativas ora corroboram ora problematizam e/ou aprofundam o documentado e publicizado pelo aparato estatal. Especialmente, no segundo capítulo, nosso objetivo é interagir elementos que favoreçam a

contextualização e a percepção analítica da relação entre participação sociopolítica- a partir dos Territórios de Identidade -, e a etapa de formulação do planejamento público no Estado da Bahia, no que se refere aos planos plurianuais, enquanto base original dos marcos legais para a abordagem territorial das políticas públicas no âmbito estadual.

Já no terceiro capítulo, a base para sua elaboração, foi o diálogo estabelecido entre a pesquisadora e o conteúdo das entrevistas, enquanto fonte oral, o qual apontava para a necessidade de se lançar novos olhares às fontes bibliográficas e documentais com relação às políticas de desenvolvimento regional formuladas recentemente no país. Assim, o capítulo **Territorialização na gestão pública brasileira: um campo em conflito velado**, problematizou a emergência das novas relações entre o urbano e o rural nas sociedades modernas contemporâneas; e a abordagem territorial como uma das formas de se enfrentar a Questão Regional brasileira. Buscou-se manter a perspectiva de agregar elementos teóricos e históricos para a discussão sobre gestão territorial participativa a partir da experiência dos sujeitos de pesquisa, realizada no capítulo seguinte.

No capítulo quatro, as narrativas orais constituem um interlocutor privilegiado para a análise acerca da gestão territorial participativa; o eixo norteador da discussão sobre a forma como a participação sociopolítica acontece no processo em construção dos Territórios de Identidade da Bahia, são as experiências vivenciadas e narradas pelos/as sujeitos/as da pesquisa.

Intitulado **Gestão territorial participativa na perspectiva de pioneiros dos Territórios de Identidade da Bahia**, o capítulo oportunizou o diálogo com as entrevistas na interlocução teórica com categorias que se desdobram das abordagens de “território usado”, rugosidades e territorialidades, tais como as perspectivas de “território praticado”, “territórios de vivência” e a produção de sentidos que orientam experiências gestadas no cotidiano. Assim, as três partes que integram o capítulo quatro, possibilitaram apresentar os marcos e marcas da gestão territorial participativa nos Territórios de Identidade. Tais marcos e marcas foram percebidos por meio dos depoimentos acerca da vivência cotidiana em diferentes espaços institucionais e colegiados, evidenciados também nas conquistas e desafios enfrentados no processo de defesa do desenvolvimento territorial.

Assim, o objetivo foi apresentar os múltiplos olhares dos/as depoentes, a partir dos seus “territórios de vivência”, construídos em diferentes contextos do processo de territorialização da gestão pública, quais sejam: os espaços do aparato estatal; das organizações sociais em que participam; dos colegiados de representação, bem como nos espaços de militância/ativismo em seus territórios. Tendo como principal enfoque a forma

como o território se organiza para a inter-relação com as políticas públicas no processo de regionalização a partir dos Territórios de Identidade, e como tal territorialização foi impactando as relações nos espaços de gestão e de organização territorial, partindo do pressuposto, observado na realidade das experiências, de que quanto mais a pessoa participa socialmente, maiores as possibilidades que se avizinham de apreender processos, ressignificando sentidos e produzindo conhecimentos, que por sua vez podem levar a novas e ricas vivências de participação sociopolítica.

Enfim, este é o itinerário de nossa “viagem de descobertas”, de idas e vindas pela Bahia para “contar tanta coisa bonita que tem”.

CAPÍTULO 1

TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE NA BAHIA:

Uma história em construção

Na adoção de um novo modelo de regionalização do estado da Bahia, alguns pressupostos se estabeleceram como centrais: o reconhecimento da *diversidade* - biofísica e cultural - como potência para o desenvolvimento do estado; o reconhecimento da profunda *desigualdade regional* determinada pelo histórico das políticas públicas espacialmente discriminatórias, bem como o posicionamento político de considerar a *participação* como fator estimulador para o desenvolvimento,

Para efeito de contextualização crítico-analítica, convém lembrar que vivemos sob a hegemonia do capital financeiro, sendo que na atual fase do capitalismo,

[...] foram abandonados intuítos civilizatórios mais largos, em decorrência da falta de instituições e mecanismos de convencimento que garantam legitimidade ao exercício do poder. Neste contexto, imperam a violência, o militarismo, a cultura transformada em mercadoria, a imagem produzida pelo marketing, a manipulação do desejo e a veiculação de pseudos consensos (RIBEIRO, 2005, p. 263).

Esse contexto tem levado ao que Ana Clara Torres Ribeiro chama de “sacralização transitória de alguns poderosos”, os quais, “transformados em mitos, através de estratégias comunicacionais orientadas por mínimas pautas políticas, os atuais donos do poder personificam interesses corporativos que enfraquecem referências culturais indispensáveis à própria estabilidade da esfera política” (RIBEIRO, 2005, p. 264).

Assim, na atual modernização do mundo, o tecido social se encontra “frágil, desenraizado, expressivo da superficialização das relações sociais” (RIBEIRO, 2005, p. 264). Não obstante, esse tecido social não substitui “a densidade das relações face-a-face, a pedagogia da co-presença e os laços sociais criados por experiências compartilhadas e, assim, nem os saberes nem os gestos que estimulam a memória coletiva” (RIBEIRO, 2005, p. 264).

Em diálogo com Norbert Elias, Ribeiro (2005) vai afirmar que são as experiências compartilhadas é que criam a substantiva “unidade básica da vida social”, a qual não é constituída pura e simplesmente por indivíduos e sim por uma unidade que a autora denomina como “nós-eu”.

A expansão transnacional do capitalismo ignora a delicadeza desse duplo, ora exacerbando o “eu”, ora criando “nós” circunstanciais, o que indica a carência de cultura e de sabedoria políticas que tem acompanhado a reorganização da economia. [...] Por esta razão fracassam as políticas sociais que pretendem acionar acervos culturais – comunidade, solidariedade espontânea, identidade cultural, rede familiar –, em conjugação com as políticas neoliberais, que agridem estes acervos de tão lenta decantação. Por este motivo, também fracassam os governos que não reúnem as duas pontas do transparente enigma da crise do modelo (formal) de democracia na América Latina: economia e sociedade (RIBEIRO, 2005, p. 264).

No que se refere à questão territorial, nesse contexto, temos as bases objetivas - materiais e imateriais -, para a produção da “alienação do território”. Segundo Ribeiro (2005), a alienação do território decorre dos processos de “alienação territorial” e “território alienado”.

Para a autora, a reorganização produtiva sob a hegemonia do capital financeiro exige o aprofundamento da “alienação do território” em âmbito mundial. O mapa contemporâneo do mundo indica, em uma de suas faces, um único território, globalizado e sem fronteiras ou barreiras ao capital, nele o poder exercido no campo da política se alarga em movimento/velocidade simultâneo ao da arena da produção. Em outra face, o território se mostra alienado nos “encraves da privatização de recursos naturais e por regionalizações que correspondem aos grandes interesses das grandes corporações e à geopolítica dos Estados centrais” (RIBEIRO, 2005, p. 265).

A alienação do território envolve a venda do patrimônio natural e cultural - “alienação territorial” -, e atingem especialmente as classes médias e alta; consideradas por Ribeiro (2005), os canais transmissores mais eficientes da cultura neoliberal, a qual mina a unidade básica da vida social (o “eu-nós”). Por sua vez, a alienação territorial, “racionalizadora do corte excludente entre estratos sociais, corresponde à influência do economicismo e do pragmatismo na interpretação da experiência social” (RIBEIRO, 2005, p. 267).

A compreensão dos efeitos da alienação do território articulada à alienação territorial impede conquistas sociais. Nesse sentido, produz lutas e resistências ao ordenamento dominante do espaço; processos de luta e resistência desencadeadas por sujeitos sociais conscientes. Dialogando com Raffestin e Milton Santos, Ribeiro vai afirmar que,

Sinalizando o esgotamento dos projetos de modernidade, as lutas territorializadas indicam que a representação e o planejamento do território deixaram de ser instrumentos, por excelência, de afirmação dos estados nacionais (Raffestin, 1993). [...] Ocorre agora, uma crescente aproximação entre política e território usado (Santos, 1999); entre práticas sociais e práxis; entre cultura e cultura política, entre saberes tradicionais e educação

política. Nesta aproximação, pode ser reconhecida a força daqueles que resistem, no limiar da luta pela vida, à naturalização das relações sociais impostas pela ideologia dominante (RIBEIRO, 2005, p. 267).

Nesse processo de lutas e resistências à ideologia neoliberal - que mina a substantiva vida social -, vai se constituindo movimentos sociais de “fronteiras indefinidas”, em espaços nos quais “luta-se pela preservação de identidades culturais, que são também territoriais” (RIBEIRO, 2005, p. 268). Com a mesma intensidade, a colagem de forças sociais ao território “expressa uma das características essenciais do espaço: a sua capacidade de conservar orientações culturais e, desta maneira, fatores indispensáveis à reprodução social” (RIBEIRO, 2005, p. 268).

Nessa perspectiva, a defesa do território e suas identidades, na atualidade, pode expressar projetos progressistas (de desenvolvimento) com características emancipatórias, que assumem, por suas práticas, um caráter inovador, ainda que não descolados do movimento de produção e reprodução social do capital em sociedades de classes.

Se antes, os apelos à defesa do território muitas vezes corresponderam a projetos das classes dominantes (Raffestin, 1993), esta mesma defesa frente aos compromissos destas classes com a produção do território alienado, assume, atualmente, um teor progressista e inovador, permitindo que se afirmem, na cena política, sujeitos sociais antes desconsiderados e, até mesmo, submetidos a todo tipo de estereótipo e preconceito (RIBEIRO, 2005, p. 263).

Assim Ribeiro (2005) aponta o que ela denominou uma “outra razão”, a qual integra o pensamento crítico na contemporaneidade.

A autora parte do pressuposto de que a inclusão da discussão teórica sobre o espaço em um número crescente de disciplinas, bem como os estudos sobre território e territorialidades, no campo da teoria crítica do espaço, indicam uma nova postura intelectual do pensamento crítico. Segundo ela, a “dimensão espacial da ação, ao transformar os parâmetros de observação da realidade social, exige ousadia na proposição de novas teorias e conceitos a partir da experiência das sociedade periféricas” (RIBEIRO, 2005, 270).

Contra espaços alisados é necessário afirmar as rugosidade e reconhecer as marcas dos homens lentos, numa indissociável relação entre aparência-essência (KOSIC, 1976) e entre espaço-tempo (SANTOS, 2017).

Nessa perspectiva, destacamos Boaventura Souza Santos (2009), quando ele afirma que para um uso contra-hegemônico da ciência não é mais possível encerrar-se nela. Para o autor, isso só é possível com seu alargamento numa “ecologia de saberes”.

Em muitas áreas da vida, a ciência moderna tem demonstrado uma superioridade indiscutível em relação às outras formas de conhecimento. Existem, no entanto, outras formas de intervenção no real que hoje nos são valiosas e para as quais a ciência moderna nada contribuiu. É o caso, por exemplo, da preservação da biodiversidade tornada possível por formas de conhecimento camponesas e indígenas e que, paradoxalmente, se encontram hoje ameaçadas pela intervenção crescente da ciência moderna (SANTOS, 2009, p. 49).

Assim, Souza Santos (2009) sugere a “co-presença igualitária” de saberes, considerando a incompletude do conhecimento, o que em certa medida dialoga com as reflexões de Ribeiro (2005), quando ela aponta para “uma outra razão”.

Porém, nessa relação indissociável entre espaço-tempo e aparência-essência, reside uma questão fundamental ao pensamento crítico: “Sem esta inclusão do tempo, a naturalização das relações sociais, imposta pela ideologia dominante, pode ser substituída por outro tipo de naturalização, orientada pelo sensibilismo ou por noções de culturalismo” (RIBEIRO, 2005, p. 270).

Nesse sentido, em contraponto às noções puramente relativistas que povoam a denominada pós-modernidade, reconhecemos que, na modernidade contemporânea, a razão crítica está se enriquecendo, “nos interstícios das territorialidades e dos novos rumos tomados pela práxis” (RIBEIRO, 2005, p. 270).

Nesta razão, o *outro* não é somente o “diferente”, incluído na relação com o *eu* somente numa perspectiva de alteridade; o “diferente” reconhecido pela ideologia neoliberal e pelo mercado, somente quando e da forma como os convém. Para esta nova razão crítica, o *outro* compõe a unidade básica da vida social, o *nós-eu*. Desta forma, tal razão inclui os muitos *outros*, numa relação de reciprocidade em que *eu* somente *sou* na relação com os *outros*. Sendo esta unidade do *nós-eu*, aquela que “constrói novas territorialidades e que conduz a ação solidária e espontânea, resistindo aos comandos da globalização” (RIBEIRO, 2005, p. 271).

O tecido social da sociedade moderna contemporânea possibilitou que múltiplas formas de dominação vigentes se tornassem mais visíveis compondo novas identidades – raça/etnia, gênero/ sexualidade, nos interstícios das territorialidades.

Na relação onto-dialética que preside a produção e reprodução social, a percepção das novas identidades demonstra a vitalidade da unidade básica da vida social que constrói novas territorialidades no campo da resistência aos espaços alisados. Porém, no campo da política, novas questões se colocam na sociedade de classes e precisam ser pensados pelos projetos políticos democráticos que se pautam pela inclusão social.

Por outra vertente analítica, mas numa perspectiva que nos parece complementar à de Ribeiro (2005), Miguel (2019) pondera que, embora o eixo de classe mantenha sua relevância, as identidades políticas tornaram-se mais fragmentadas à medida que outras formas de dominação, geradoras de conflito, tornaram-se também centrais.

Contextualizando a análise de Miguel (2019) na intersecção de democracia liberal – que privilegia direitos individuais – com a democracia social – que propõe mediar os conflitos na órbita da coletividade –, ressaltamos a seguinte constatação do autor: os “cruzamentos entre os múltiplos eixos, bem como as exigências de expressão pessoal direta e a ausência de projetos unificadores, levam a uma fragmentação dos movimentos sociais e às formas de ativismo disperso e episódico”, o que, por sua vez, complexificou o sentido de uma política emancipatória (MIGUEL, 2019, p. 24).

Na sua percepção tal questão acrescenta novas dificuldades para a unidade na ação política,

A visão estereotipada de boa parte da esquerda da metade do século XX, de que a classe não apenas tinha a primazia, mas era a fonte única das opressões, ficou cada vez mais insustentável. As desigualdades de gênero, e raça, entre outras, geram padrões de dominação cuja superação é um imperativo para a emergência de uma sociedade mais justa, tanto quanto a superação da dominação de classe (MIGUEL, 2019, p. 24).

Tal complexidade “não é uma opção” (MIGUEL, 2019), ela está dada na realidade e vai reclamar a sua inserção em projetos políticos de transformação social: “Já se sabe o que não se quer, já se sabe contra o que se luta. A sociedade futura é produto dessa luta e se desenha em seu curso, não antes dela” (MIGUEL, 2019, p. 26).

Sob tais dilemas e contextos é que se buscará neste capítulo compreender o processo inicial de construção dos Territórios de Identidade da Bahia.

Assim, de imediato, lembramos que a abordagem territorial como política pública surge no estado em decorrência de sua proposição em nível nacional, a partir de 2003, quando se inicia o primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Na verdade, a discussão de uma política pública nacional de desenvolvimento territorial começou a ser gestada durante a transição entre os governos FHC (1999-2002) e o primeiro mandato de Lula (2003-2006), a partir dos Grupos de Trabalho da Comissão de Transição, instalada em novembro de 2002. A finalidade da Comissão de Transição, subdividida em Grupos de Trabalho, era avaliar os Programas Governamentais existentes e propor sua manutenção ou não.

Um dos Grupos de Trabalho (GT), o que planejava proposições para o meio rural brasileiro, ao avaliar o Programa de Infraestrutura e Serviços Municipais, conhecido à época como “Pronaf Infraestrutura”¹⁹, deparou-se com o relato da experiência da Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste (ASSOCENE), mais especificamente com a execução do Projeto Umbuzeiro. A partir de então e, conhecendo melhor aquela experiência, o GT passa a trabalhar com a perspectiva da abordagem territorial como principal estratégia para pensar o desenvolvimento rural no país²⁰.

O Projeto Umbuzeiro²¹, cuja finalidade era o desenvolvimento rural numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, tratou-se de um convênio firmado com a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Territorial de Pernambuco (FADURPE); da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE); financiado com recursos da antiga SUDENE, executado pela ASSOCENE, que atuou em todos os estados do Nordeste e do Norte de Minas Gerais, em determinados municípios. Para execução do Projeto, os municípios selecionados foram agrupados em blocos – normalmente em número de 3 – com características ambientais e culturais semelhantes.

Para cada um desses blocos de municípios, a ASSOCENE elaborou um diagnóstico e um planejamento de forma participativa com os atores locais públicos e privados por onde se estabeleceram prioridades e estratégias para identificar e superar os entraves ao desenvolvimento local, articulando parcerias e cooperação entre órgãos governamentais e não governamentais. Esses agrupamentos de municípios passaram a ser chamados naquela ocasião de “Territórios” pela equipe técnica do Projeto Umbuzeiro (DIAS, 2016, p. 24).

Ressalte-se que esta abordagem territorial também ganhou força em outro Grupo de Trabalho da Transição, o que planejava as estratégias para reduzir as desigualdades regionais.

Assim, durante os trabalhos da Comissão de Transição ficou decidido pela manutenção do Ministério de Desenvolvimento Agrário, propondo-se criar em seu interior a

19 O Pronaf Infraestrutura, formulado no Governo FHC, disponibilizava, anualmente, um volume de recursos para municípios, selecionados entre os de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); recursos estes que eram utilizados, de forma isolada, por cada município, para aplicação em execução de obras e/ou aquisição de equipamentos voltados para o desenvolvimento rural.

20 Sobre o trabalho inicial do referido grupo de trabalho, ver DIAS, Wilson. **Territórios de Identidade e Políticas Públicas na Bahia**: gênese, resultados, reflexões e desafios, 2016 e; VELLOSO, Tatiana Ribeiro. **Uma nova institucionalidade do desenvolvimento rural**: a trajetória dos territórios rurais no Estado da Bahia. Tese. 2013; dentre outros.

21 O umbuzeiro é uma planta típica das caatingas do Nordeste; é uma planta muito resistente à aridez do sertão, sobretudo porque suas raízes em forma de batatas acumulam água. Constitui numa árvore frondosa que produz o fruto umbu, que em tupi-guarani significa “árvore que dá de beber”. Tanto o fruto como suas raízes são utilizados no consumo humano e animal.

Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), dentre outras secretarias, o que equivale dizer que o planejamento territorial de políticas públicas nasce, enquanto estratégia de Estado, significativamente vinculado à realidade rural/agrária do país, não obstante seu pressuposto ser abrangente e potencialmente extensivo a formulação de variadas políticas públicas, seja no âmbito rural ou urbano²².

1.1 Os Territórios Rurais: a semente lançada na Bahia

A partir de 2003, o Governo Federal passou a formular políticas de planejamento para o desenvolvimento rural considerando o enfoque territorial, sendo que o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) definiu as unidades territoriais, a partir da SDT.

Neste mesmo ano, o Ministério da Integração Nacional (MI) estabeleceu seu ordenamento territorial através da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, culminando na Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). Em seu ordenamento, a PNOT definiu o desenvolvimento regional “como um conjunto de ações para promoção socioeconômica em áreas definidas do território, a partir de uma visão integradora de redução das desigualdades sociais” (VELLOSO, 2013, p. 106). Já, para a SDT vinculada ao MDA, o ordenamento territorial implica, desde o início, em articulação de políticas públicas entre o Estado/Governo e a Sociedade/Instituições que considere a participação social por meio de processos de escuta dos sujeitos ativos nos territórios, além do enfrentamento das desigualdades regionais. Velloso (2013) aponta que, apesar da aproximação de conceitos, a SDT/MDA e o MI possuíam dinâmicas distintas na execução do ordenamento territorial por cada pasta.

O fato é que, no plano federal havia a preocupação estratégica com a redução das desigualdades regionais. Documentos como o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e a Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT, editados pelo Ministério da Integração Nacional (MI); também o documento “Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil”, elaborado pelo MDA, indicam tal preocupação.

Assim, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR (2005), editada pelo Ministério da Integração Nacional (MI) apresenta críticas às concepções tradicionais de políticas de desenvolvimento através das quais buscou-se dinamizar atividades econômicas em áreas privilegiadas pelo mercado, que já contam com atrativos locais de infraestrutura, de

²² A esse respeito, trataremos adiante, no capítulo 3.

recursos humanos qualificados e bons índices de qualidade de vida. Considera que investimentos públicos ao desenvolvimento executados nesta perspectiva aprofundam ainda mais as desigualdades regionais. Afirma o documento:

De maneira geral, as atividades econômicas dinamizam-se em áreas que apresentam melhores condições de atração locacional, ou seja, que contam entre outros, com atributos vantajosos de infraestrutura, com recursos humanos qualificados e qualidade de vida da população aceitável, mostrando-se adequadas à instalação de empreendimentos modernos e à geração de maiores lucros. A provisão dos meios necessários e o estímulo à adoção de posturas favoráveis ao pleno desenvolvimento das atividades produtivas tem sido a via para que se alterem paisagens, culturas, modos de vida e as estruturas e relações sociais em diversas localidades, no curso de certo período. Áreas excluídas pelo mercado, de outro lado, tendem a permanecer à margem dos fluxos econômicos principais e, assim, a apresentar menores níveis de renda e bem-estar, o que termina por instigar o esvaziamento populacional e os fluxos migratórios para áreas mais dinâmicas ou de maior patrimônio produtivo instalado. [...] Em outras palavras, enquanto certas áreas assistem a um uso intenso dos recursos disponíveis, outras vêem seus potenciais de desenvolvimento subutilizados. A configuração territorial, resultante deste mosaico de situações dispareas quanto a inserção produtiva, conforma e reafirma situações de desigualdade entre indivíduos, empresas e regiões. Os desequilíbrios observados, no entanto, são passíveis de alteração pelo impulso de políticas de desenvolvimento regional (BRASIL, 2005 *apud* SOUZA, 2008, p. 113)²³.

Esta análise do Governo Federal indica uma tendencial alteração na própria visão quanto à atuação do Estado, no que se refere ao desenvolvimento regional:

A função do Estado seria, portanto, a de realização de ações, primordialmente nas áreas de menor interesse para o sistema econômico. Para tanto a política de desenvolvimento regional sofre uma substancial mudança, deixando de lidar única e exclusivamente com a atração de empresas de grande porte e com a realização de imensos projetos, passando a explorar também as relações sociais de cooperação e de compartilhamento de visão de futuro e projetos de desenvolvimento dos membros da sociedade regional, (BRASIL, 2005 *apud* SOUZA, 2008, p. 113).

Portanto, a PNDR apresenta uma visão de desenvolvimento voltada para a busca de redução das desigualdades regionais a partir de uma valorização das chamadas “forças endógenas”:

Atuar nos territórios que interessam menos aos agentes de mercado, valorizando suas diversidades, configura-se como uma estratégia para a

23 Buscou-se, sem êxito acessar a fonte original. Ao que parece, a PNDR, de 2005, já não mais está disponível online.

redução das desigualdades. Ou seja, a desigualdade de renda, na sua expressão territorial, decorrente da ausência e/ou estagnação da atividade econômica, é o que interessa a esta política. Reduzi-la ajuda a construir um país de todas as regiões e não apenas de algumas (BRASIL, 2005 *apud* SOUZA, 2008, p. 114).

Souza (2008) ressalta que a PNDR acaba por propor uma alteração na escala de atuação governamental à medida em que valoriza “a ação estatal nas áreas economicamente deprimidas em contraposição àquelas que teriam conseguido integrar-se ao mercado global a partir de grandes projetos industriais e investimentos governamentais” anteriores: a escala de atuação deixa de ser a mesorregional para tornar-se a microrregional.

Nesse sentido, Souza (2008) acrescenta que, em uma escala menor de atuação (a microrregional), a sociedade civil organizada pode passar a vir a ter um papel mais significativo.

Essa, aliás, provavelmente seja uma das grandes alterações da política territorial iniciada nos últimos anos em contraposição com suas antecessoras, pois, enquanto nessas políticas territoriais a sociedade civil constava como apenas mais um elemento a ser considerado, no momento atual, pelo menos no campo do discurso, ela é bastante valorizada (SOUZA, 2008, p. 115).

Outro documento que merece destaque é o “Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil” (BRASÍLIA, 2005)²⁴, elaborado pelo MDA. Sua importância cresce à medida em que se considera que a nova regionalização formatada na Bahia, com os Territórios de Identidade, bem como a política de desenvolvimento territorial desse estado, surgiu a partir da ação da SDT/MDA. Observa-se que, muito dos parâmetros conceituais e institucionais do atual processo de regionalização da Bahia, foram sendo afirmados à luz do que preconizava a política federal de desenvolvimento rural.

Este documento foi originalmente redigido no início do primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), abrindo um processo de discussão sobre a proposta de trabalho que seria implantada pela recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), tornando-se base para a formulação do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, incluído no PPA federal de 2004-2007 (BRASÍLIA, 2005).

Parte do pressuposto de que o desenvolvimento rural sustentável se constitui “como elemento propulsor de mudanças sociais importantes” (BRASÍLIA, 2005, apresentação),

24 Este documento foi originalmente publicado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) como: Texto para discussão número 4 do NEAD/MDA, em outubro de 2003. Foi revisado e publicado em 2005, pela SDT/MDA; esta versão é a nossa referência.

salientando a questão da participação enquanto mecanismo de pressão social, como um elemento de origem da proposição:

A decisão do Governo Brasileiro em propor uma política nacional que apoiasse o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais foi resultado de um processo de acúmulos e reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil, que avaliaram como sendo necessária a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais, segundo uma abordagem inovadora (BRASÍLIA, 2005, p. 9).

No que se refere à valorização dos territórios como eixo central de uma abordagem inovadora, o documento afirma, já em sua apresentação:

Os territórios são mais do que simples base física. Eles têm vida própria, possuem um tecido social, uma teia complexa de laços e de relações com raízes históricas, políticas e de transporte diversas, que vão muito além de seus atributos naturais, dos custos de transporte e de comunicações, e que desempenham função ainda pouco conhecida no próprio desenvolvimento econômico (BRASÍLIA, 2005, apresentação).

A proposta que se delineia no documento invoca mudança de paradigma quando afirma que o desenvolvimento rural vai além do desenvolvimento setorial, entendendo que um dos desafios das políticas públicas será “cada vez menos como integrar o agricultor à indústria e, cada vez mais, como criar as condições para que uma população valorize um certo território num conjunto muito variado de atividades e de mercados” (BRASÍLIA, 2005, p. 01).

O documento assume o diagnóstico de que as políticas públicas implementadas nas últimas décadas para promoção do desenvolvimento rural no Brasil, “ou foram insuficientes, ou não pretendiam mesmo proporcionar melhorias substanciais na qualidade de vida das populações que habitavam o interior brasileiro”, considerando que as principais evidências são o aumento da pobreza e a persistência das desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas no meio rural (BRASÍLIA, 2005, p. 09).

Assim, na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável apresenta a garantia do acesso à terra; a valorização da agricultura familiar e o reconhecimento de uma nova ruralidade, como pilares para um desenvolvimento comprometido com a redução de desigualdades territoriais, econômicas e sociais:

Mudanças essenciais deverão ser assumidas pelos formuladores e operadores das políticas públicas, o que significa, fundamentalmente, reconhecer a importância da agricultura familiar e do acesso à terra como dois elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social no campo, mas

também de compreender que uma nova ruralidade está se formando a partir de múltiplas articulações intersetoriais que ocorram no meio rural, garantindo a produção de alimentos, a integridade territorial, a preservação da biodiversidade, a conservação dos recursos naturais, a valorização da cultura e a multiplicação de oportunidades de inclusão (BRASÍLIA, 2005, p. 10).

A proposta, então, é partir de uma perspectiva territorial e não pura e simplesmente setorial, promovendo o “desenvolvimento endógeno” dos territórios rurais, “partindo da ampliação da capacidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais”, porém, com foco nas regiões mais demandatárias de desenvolvimento (BRASÍLIA, 2005, p. 11).

A respeito das regiões mais pobres do País, o documento salienta que estas geralmente, possuem capital social²⁵ pouco desenvolvido,

[...] devido a fatores econômicos (falta de meios, pobreza, desemprego); sociais (dependência, subordinação, pouca organização social); geográficos (isolamento, dificuldade de comunicações, limitantes naturais); educacionais (educação formal deficiente, analfabetismo, baixa informação e capacitação); e práticas políticas (pouca participação, clientelismo) (BRASÍLIA, 2005, p. 13).

Por outro lado, o documento reconhece que,

[...] os fatores desagregadores são parcialmente compensados por forte identidade cultural e pela solidariedade, desenvolvidas sobre práticas sociais de fé, de trabalho conjunto, compartilhamento de recursos naturais escassos e uso comum da terra para criação de animais (BRASÍLIA, 2005, p. 13).

Nesta perspectiva, e considerando que a abordagem territorial foi uma decisão estratégica do Governo Lula, em seu primeiro mandato, o MDA se propõe a estimular o desenvolvimento territorial rural por meio da implementação de quatro diretrizes: ampliação e fortalecimento da agricultura familiar; reforma agrária; inclusão social e combate à pobreza rural e; promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais (BRASÍLIA, 2005).

Para o enfrentamento de tais desafios, os quais implicam em mudança de paradigma para formulação de políticas públicas fomentadoras de desenvolvimento, o MDA avalia que a

25 O documento considera o que seja capital social a partir do conceito do Instituto do Banco Mundial: “[...] refere-se às instituições, relações e normas que moldam a qualidade e a quantidade das interações sociais. Cada vez mais evidências têm demonstrado que a coesão social é crucial para que as sociedades prosperem economicamente e para o desenvolvimento seja sustentável. O capital social não é apenas a soma das instituições que reforçam uma sociedade, é amálgama que as mantém coesas” (BRASÍLIA, 2005, p. 10).

introdução de novas propostas precisaria ser cuidadosa e estrategicamente planejada. Assim, se propôs a adotar

uma estratégia para conduzir seus esforços no sentido de assumir *gradativamente*²⁶ a abordagem territorial nos programas sob sua coordenação, estimulando, ainda, outros setores públicos que administram políticas públicas de interesse dos territórios rurais, para que também o façam” (BRASÍLIA, 2005, p. 19).

Como parâmetro teórico-metodológico, o enfoque territorial enquanto escala estratégica para planejar o desenvolvimento rural se apoiava nos seguintes aspectos:

- O rural é mais do que o agrícola;
- A escala municipal é restrita e inadequada;
- A escala estadual é muito ampla, e;
- O território é a unidade que favorece dimensionar formas de identidade e de laços entre pessoas, grupos sociais e instituições que possam ser mobilizados (PÉRICO, 2009)²⁷.

Assim, o planejamento territorial foi assumido pela SDT/MDA como uma estratégia que favoreceria uma dinâmica comum a vários municípios no tocante à distribuição de renda e ganhos sociais, estabelecendo-se como pressuposto a gestão social do território, de modo a garantir “a capacidade de negociação, poder de regulação e ações articuladas e complementares do Estado, às iniciativas locais” (DIAS, 2016, p. 27-28).

A concepção de “território” adotada foi:

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASÍLIA, 2005, p. 28).

²⁶ Grifo da autora.

²⁷ Trata-se do livro “Identidade e Território no Brasil”, publicado em 2009. A publicação apresenta os resultados de pesquisa sobre tipologias territoriais, realizado pelo Instituto Interamericano de Agricultura (IICA), por solicitação da SDT. A finalidade do estudo foi a sistematização dos conhecimentos produzidos até então no âmbito do MDA, partindo da premissa de que a concepção de território rural se constituía um processo em construção. Como produto apresentou uma proposta de tipologia para o sistema de gestão estratégica da SDT. Interessante notar que na publicação, de 2009, os territórios rurais já aparecem sob a denominação *territórios de identidade*.

Com base nessa noção, os territórios rurais foram definidos como aqueles nos quais “os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam explícita ou implicitamente a predominância de elementos rurais”²⁸. Nesses territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados (BRASÍLIA, 2005, p. 28).

Então, no contexto da política de desenvolvimento rural traçada pelo MDA, o “espaço” tem a seguinte composição:

Conjunto de elementos e dimensões que o compõem e suas relações ou fluxos, incluindo a base material natural ou construída; as atividades econômicas que são empreendidas; as estruturas sociais que são geradas e suas interrelações; as instituições construídas e as regras do jogo; os valores e os códigos adotados (PÉRICO, 2009, p. 25).

Assim, sendo o território definido como “a dimensão política do espaço reconhecido e identificado – como unidade da gestão política que o distingue e a ele atribui existência, de certa forma institucionalizada” (PÉRICO, 2009, p. 26), a entidade territorial pode ser um município, uma região, uma província, ou mesmo um departamento ou estado.

É suficiente ser reconhecido como unidade que pode controlar ou interagir (concretização da institucionalidade). Logo pode ser a bacia de um rio, a união de organizações territoriais, um espaço com nítidas características étnicas ou um espaço definido por redes econômicas bem caracterizadas (PÉRICO, 2009, p. 26).

Por sua vez, a “identidade” se configura como o produto dos processos históricos de inserção da população nos espaços.

No espaço, processos de inserção da população são gerados – como o produto dos processos históricos que determinam sua construção -, definindo distintas características e a expressão destas em seus próprios espaços, o que resulta na manifestação denominada identidade. Esta aparece com o caráter que expressa os atributos – étnicos, culturais, econômicos ou políticos – apropriados pelas pessoas em seus respectivos espaços (PÉRICO, 2009, p. 25).

Nessa perspectiva, a identidade associada ao território, no contexto de formulação da política de desenvolvimento rural do MDA, se expressa como territorialidade, a qual,

28 Por elementos rurais, a SDT refere-se a: “ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agro-silvo-pastoris; baixa densidade demográfica e população pequena; base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradições típicas do universo rural” (BRASÍLIA, 2005, p. 28).

Denota o sentimento político, a energia social e a vontade coletiva que – somados – resultam sentimentos (nacionalista, patriótico, regionalista, amor pela terra, e diversas manifestações da força social objetiva). O reconhecimento e a compreensão desses sentimentos promovem a afirmação de muitas estratégias de desenvolvimento (PÉRICO, 2009, p. 26).

Nesse sentido e em tal contexto institucional, por meio das territorialidades, fica estabelecida uma relação intrínseca entre território e identidade, que pode se sobrepor, inclusive, à dimensão físico-geográfica do território, podendo o território se constituir em espaço descontínuo.

O elemento central da reflexão aqui lançada é o fato da identidade – expressão de traços diferenciadores e distintivos da população pertencente a um espaço – converter-se no espírito essencial, básico e estruturante do território (PÉRICO, 2009, p. 26).

Assim, na perspectiva traçada no interior do MDA para a política de desenvolvimento rural, mais importante que descrever e caracterizar o território, “é que a identidade orienta e ordena as estratégias de desenvolvimento ao definir e dar suporte ao caráter das forças motoras que possibilitam avançar na conquista do bem-estar” (PÉRICO, 2009, p. 26).

Considerando essas noções de território e de identidade, o MDA, para desencadear o processo de mapear os territórios rurais em cada estado, reconhece que há uma outra sociedade rural em curso, em suas múltiplas dimensões: econômicas, sociais, culturais e políticas. Para o MDA, nesse processo, o universo rural, então, passa a ser considerado como expressão de,

Novas sociedades (locais, regionais e rurais) com maior capacidade de discernir, participar, pressionar e reivindicar. Evidencia-se que essas tensões não são exclusivas, como antes, dos interesses de poucos (os grandes proprietários rurais caracterizados por visões e propostas políticas retrógradas e defensoras de privilégio). Emergem e ganham espaço os interesses das comunidades, dos pequenos proprietários e das sociedades locais e rurais com discursos progressistas e democratizantes (PÉRICO, 2009, p. 27).

A partir desta definição e da concepção geral de planejamento territorial formulada pela SDT/MDA, esta começa a delinear os territórios “predominantemente rurais”.

Para tanto, a SDT considerou as 556 microrregiões homogêneas identificadas pelo IBGE, relacionando dentre estas as que seriam consideradas rurais. As microrregiões rurais

foram consideradas “aquelas que apresentam densidade demográfica menor do que 80 habitantes por km e população média por município até 50.000 habitantes” (BRASÍLIA, 2005, p. 28). E, toda vez que uma microrregião atinge tais índices que a categorizam como rural, nessa categoria serão considerados todos os municípios que compõem aquela microrregião (BRASÍLIA, 2005).

Com base nestes indicadores, foram identificadas 449 microrregiões rurais; dessas foram selecionadas aquelas com maior presença relativa de unidades de produção familiar em até quatro módulos fiscais, locais de famílias assentadas pelo INCRA, de famílias acampadas e aquelas com os mais baixos IDH, com inclusão de ao menos uma microrregião de cada estado. Finalizada esta etapa, entrou-se na fase da “inclusão identitária” (PERICO, 2009), na qual buscava-se identificar os elementos de coesão social, econômica e cultural, os quais levariam à revelação de territórios rurais²⁹.

Assim, chegou-se à identificação de territórios rurais em todos os estados do país e a SDT define que seu projeto piloto – suas ações impulsionadoras de desenvolvimento rural territorial -, apoiaria de 01 até 05 territórios em cada estado, a partir de quatro principais estratégias:

- Elaboração participativa do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS);
- Fomento a uma institucionalidade territorial, dotando-a de condições para a elaboração, a negociação, a gestão e o monitoramento do PTDRS;
- Disponibilização dos seus programas, para definição de aplicação dos recursos segundo interesses dos territórios, e;
- A articulação com vistas a integração dos demais programas do Ministério, do Governo Federal e dos Governos Estaduais, de modo a convergirem para os PTDRS (DIAS, 2016, p. 29).

²⁹Os passos norteadores, formulados pela SDT/MDA, para este desenho dos territórios rurais foram assim resumidos por Dias (2016): “a) caracterização geral de Territórios supostamente existentes, usando dados secundários, geopolíticos e demográficos das microrregiões do Brasil, como identificadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); b) identificação de aglomerados municipais com características ‘urbanas’, ‘intermediárias’ e ‘rurais’, utilizando como critérios a densidade demográfica, as relações de dependência econômica e as modificações ambientais [...]; c) priorização, a partir de parâmetros que materializam o foco de atuação do Ministério de Desenvolvimento Agrário, quais sejam a concentração de agricultores familiares, a concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária e a concentração de famílias de trabalhadores rurais sem-terra, mobilizados ou não, e; d) ordenamento para o diálogo e seleção nos estados, considerando a densidade e atividade do capital social, a convergência dos interesses institucionais públicos e das organizações sociais que tinham atuação estadual, a existência de áreas prioritárias de ações do governo federal nos estados e a incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de caráter regional” (DIAS, 2016, p. 30-31).

Após a definição do que seriam os Territórios Rurais, a SDT decidiu que o Nordeste seria contemplado com seu apoio inicial em 28 Territórios, sendo a Bahia com 05 (o número máximo estabelecido para territórios apoiados por Estado). O objetivo da SDT nos territórios selecionados seria dotá-los de condições para constituir uma institucionalidade que desembocasse no plano de desenvolvimento territorial.

Após esta experiência piloto, de apoio a determinados territórios rurais em cada estado brasileiro, o MDA continuou formulando e investindo em políticas públicas de desenvolvimento territorial. Não só este ministério, mas também outros organismos e instituições federais passam a investir na abordagem territorial para planejamento de políticas públicas que reunissem objetivos de desenvolvimento regional e combate às desigualdades – sociais, econômicas e regionais.

A trajetória deste processo político institucional, que enfrentou o desafio de combinar desenvolvimento econômico com inclusão social e combate às desigualdades regionais, e que tinha na abordagem territorial uma de suas estratégias, foi duramente interrompido em 2016, com o afastamento e posterior deposição da presidenta Dilma Rousseff, reeleita democraticamente no ano anterior.

Em 12 de maio de 2016, por meio da medida provisória nº 726, o presidente em exercício Michel Temer, inicia um processo de desmantelamento do que vinha se delineando como um projeto de desenvolvimento territorial para o meio rural: alterou e revogou os dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), transferindo suas competências para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Pouco depois³⁰ transferiu as competências do MDA, para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (Sead) e o decreto nº 8.786, de 14 de junho de 2016, subordinou a estrutura do extinto Ministério à Casa Civil da Presidência da República. A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), tal como estava estruturada, foi extinta e rearranjada como Subsecretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), assim como outras que também foram rebaixadas a subsecretarias: Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF); Subsecretaria de Reordenamento Agrário (SRA) e; Subsecretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal.

³⁰ Em 27 de maio de 2016, Decreto nº 8.780.

O MDA e a SDT foram extintos em 2016, mas a semente da estratégia territorial para planejamento de políticas públicas estava lançada em solo brasileiro, e, na Bahia, essa semente germinou como Territórios de Identidade.

1.2 Os Territórios de Identidade na Bahia: sua emersão

Pelo exposto, temos que os Territórios de Identidade da Bahia, enquanto divisão regional, surge no interior do trabalho desenvolvido pelo MDA/SDT no estado. O que se constata é que a política de desenvolvimento territorial na Bahia inicia-se a partir de um planejamento nacional, em diálogo do MDA com instituições públicas e organizações sociais da Bahia, visto que, em 2003, a SDT, introduziu, em todos os estados da federação, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)³¹ com os objetivos apresentados anteriormente.

Para a estruturação do PRONAT nos estados, entre 2003 e 2004, a SDT organizou três ações denominadas “Oficina Estadual de Construção da Estratégia para o Desenvolvimento Territorial”, com o objetivo de sensibilizar e mobilizar os atores sociais.

Na Bahia, para o apoio inicial ao desenvolvimento rural territorial, a SDT definiu os seguintes Territórios: de Sisal, da Chapada Diamantina, Litoral Sul (fracionado em 2004, constituindo-se também o Território do Baixo Sul), Velho Chico e Irecê.

No entanto, logo na primeira oficina, houve uma reação dos participantes quanto ao número reduzido de territórios definidos e aos critérios de elegibilidade estabelecidos para a seleção de tais territórios, o que culminou em um processo diferenciado no estado, com a indicação de mais territórios a serem apoiados pelo programa na Bahia.

[...] as intensas manifestações da sociedade civil, em especial aquelas vinculadas à agricultura familiar, começaram a imprimir uma atuação diferenciada no Estado, em relação às demais unidades da federação, uma vez que os presentes na oficina³² não aceitaram pacificamente a seleção dos 5 territórios já identificados em detrimento de outros que poderiam ser também atendidos (DIAS, 2016, p. 38).

31 Registre-se que o PRONAT, além de toda a formulação que desencadeou na sua estruturação, ele também substituiu o PRONAF – Infraestrutura e Serviços Municipais, o qual atendia e apoiava projetos de desenvolvimento da agricultura familiar em escala municipal.

32 Neste caso, trata-se da primeira oficina realizada na Bahia dentre as 03 previstas para acontecerem nos Estados, no período de 2003-2004..

Mazinho³³, que esteve presente no processo de formatação dos Territórios de Identidade na Bahia, narra o protagonismo de sujeitos ativos na sociedade civil organizada da Bahia, naquele momento.

Mas só que quando o governo veio implantar em 2003, ele seguia por aquela limitação que todo governo tem: não tem recurso pra todo mundo, não tem uma equipe grande que pudesse acompanhar, e tal. E aí, quando veio implantar em julho de 2003, a primeira reunião foi lá em Salvador num lugar chamado Quinta Portuguesa, o Paulo Cunha³⁴, ele e Vidal, que era do Rio Grande do Norte, eles meio que conspiraram, porque a reunião era focada só nos movimentos sociais que estavam naqueles territórios que o governo tinha identificado. Na época era o governo de Paulo Souto, era um governo que não dialogava muito bem com o governo federal; foi o padre Piazza da Secretaria de Combate à Pobreza quem abriu o canal de diálogo com o governo federal e eles identificaram, em comum acordo, dentro da sala fechada, 05 territórios, o Território de Irecê, que era conhecido como território do feijão; o Território da Chapada, porque também é um bioma, é uma área geográfica muito forte; o Velho Chico já tinha toda aquela luta da questão do semiárido, da cara do Velho Chico e tal; o Litoral Sul, que já tinha a questão do cacau, toda aquela coisa aqui na Bahia muito estabelecida e; tinha o quinto que era o Território do Sisal, um território que, realmente não tinha ainda uma limitação geográfica estabelecida, você tinha uma coisa muito ampla. E aí Paulo Cunha foi o conspirador, porque ele chamou a gente e disse: “Ei, vai ter uma reunião que interessa a todo mundo, venham para a reunião, venham para a reunião!” E aí, essa reunião encheu de gente de todo o estado e então Wilson Dias³⁵, que sempre foi muito habilidoso, contornou a situação, e nós participamos da reunião. Só que aí, ao apresentar a abordagem territorial, ali deu um estalo em todo mundo: “Não! Tudo bem, tem a limitação do governo federal, mas a abordagem territorial, ela não pode ser aplicada dessa forma como vocês estão falando, porque ela vai meio que se contradizer; então se ela é de cunho participativo, se ela estimula a participação, se ela estimula a identidade, então a gente precisa, com a participação de todos, de governo e de sociedade civil, a gente faz um exercício de identificar quais são as identidades que tem no estado e que primeiro recorte territorial a gente poderia fazer”. Foi aí que gerou o Grupo de Trabalho [...] o GT Território de Identidade que até aquele momento não tinha o nome Território de Identidade, eram os Territórios Rurais, Identidade veio ao longo da construção, mas eram os territórios rurais (Mazinho).

Assim, deliberou-se pela formação de um grupo de trabalho (GT) para mapear todos os territórios existentes no estado e propor novos critérios para a seleção dos futuros territórios a serem apoiados pelo PRONAT ou outros programas similares (BAHIA, 2019).

33 A partir daqui iniciam-se, nesse capítulo, as inserções dos/as sujeitos de pesquisa com os depoimentos que compõem o histórico sobre os primórdios dos Territórios de Identidade da Bahia.

34 Segundo Mazinho, “Paulo Cunha, ele foi funcionário da CAR, já faleceu, ele foi um dos grandes responsáveis pela abordagem territorial ter ganhado esse caráter que ganhou da Bahia, da forma como foi, porque ele foi um provocador”.

35 Wilson Dias, à época, integrava a equipe da SDT/MDA, juntamente com Paulo Cunha.

Nesse sentido, essa primeira oficina organizada na Bahia, pela SDT/MDA, em julho de 2003, deflagrou o processo de mobilização para discutir uma proposta de divisão territorial para a Bahia, contando com a participação de diversas organizações relacionadas com o desenvolvimento rural no estado. Estavam presentes nessa oficina representantes da SDT, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do Banco do Nordeste e de secretarias estaduais, além de organizações da sociedade civil como: a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG); o Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (SASOP); a Central de Associações do Litoral Norte (CEALNOR); a Comissão Pastoral da Terra (CPT); o Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA); o Movimento dos Trabalhadores Assentados, Acampados e Quilombolas (CETA); o Movimento de Organização Comunitária (MOC); o Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); a Companhia de Desenvolvimento dos Vales de São Francisco e do Parnaíba (CODESVASF); a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia (FETAG); e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF)³⁶.

Desta feita, no período de 2003 a 2006, o Grupo de Trabalho, com o apoio da SDT/MDA, realizou várias atividades para definição dos territórios que comporiam a nova proposta de regionalização da Bahia, dentre as quais destacam-se: “levantamento das delimitações geográficas existentes, reuniões entre organizações e as bases locais para opinarem quanto à inserção dos municípios nos territórios, apresentação de propostas e ajustes, eleição de representantes de cada território”, tendo como resultado o mapeamento inicial de 25 territórios rurais (BAHIA, 2019, p. 2).

Nesse período, atores da sociedade civil e do poder público estavam motivados a opinar e apresentar propostas de ajustes para a territorialização, incorporando-se a ideia de que os territórios não deveriam ser escolhidos ou identificados somente pela SDT (OLIVEIRA FILHO, 2007).

Portanto, considerando o processo desencadeado para implantação da política nacional de desenvolvimento rural, observa-se que, na Bahia, houve um diferencial com relação à metodologia estabelecida no âmbito federal para mapeamento dos territórios rurais a serem apoiados. O Grupo de Trabalho teria então como tarefa apresentar e discutir conceitos sobre desenvolvimento rural sustentável; discutir mais profundamente a proposta apresentada pela SDT sobre a política de desenvolvimento territorial e “montar uma proposta de ação que, de

36 Rocha (2010) e Dias (2016).

um lado mapeasse³⁷ outros Territórios no estado e, de outro lado, criasse critérios para a incorporação deles para serem apoiados pela SDT/MDA, ainda que gradativamente” (DIAS, 2016, p. 38).

Sobre a primeira versão do Mapa dos Territórios de Identidade, Mazinho comenta como o GT trabalhou para definir quais municípios iriam compor cada território, referindo-se, inclusive acerca das várias cartografias sobre as quais o Grupo de Trabalho se debruçou.

Porque como a gente estava fazendo um esforço mais geográfico, a ideia era identificar quantos recortes territoriais naquele momento a gente conseguia, com a participação social. Então ali, naquele momento, a gente não estava ainda conversando sobre a institucionalidade que faria parte daquele território; o esforço inicial era identificar usando aquelas dimensões: ambiental, política, cultural, religiosa. [...] Nós utilizamos, se eu não me engano, 21 mapas, das Dioceses da Igreja Católica. Então, a gente vê ali, por exemplo, Litoral Norte: Alagoinhas era Diocese e ela pegava municípios que hoje estão no Território Semiárido Nordeste 2, como Cipó e Nova Soure; outros, que pertencem à Diocese de Alagoinhas mas migraram para o Território Litoral Norte. E depois nós pegamos a questão dos movimentos sem-terra, os acampamentos, as brigadas do MST como é que se organizavam; as áreas quilombolas; também os mapas administrativos: da Direc - Diretoria Regional de Educação, da Dires - Diretoria Regional de Saúde, a tal das Regiões Administrativas que eram utilizadas pela Secretaria da Fazenda e pelo Banco do Nordeste que é um banco de desenvolvimento. A gente fez um exercício muito geográfico, de sobreposição, mas não puramente geográfico, porque essa geografia era em função de gestão, era em função do movimento político, da luta social, como a área quilombola, a área dos sem-terra, então não era puramente geográfico, mas era uma geografia misturada com essa parte social que resultou em um mapa (Mazinho).

Interessante notar que o mapa base, para dar início à cartografia que se delinearia, foi aquele de recorte religioso, o das Dioceses da Igreja Católica. A esse respeito, Mazinho comenta: [...] *a Igreja sempre foi um elemento forte dessa construção territorial, aquelas igrejas com as comunidades eclesiais de base, elas estimulavam a participação.*

Ainda, considerando a narrativa de Mazinho, observa-se que outro dos mapas sobrepostos para a regionalização dos Territórios de Identidade foi aquele que se refere à regionalização de cunho mais econômico, e que se utiliza da referência conceitual de cidade-polo e de polarização intrarregional. Nesse sentido, na percepção de Mazinho, inicialmente se manteve uma influência da noção de desenvolvimento regional irradiado a partir de cidades-polo.

37 Oliveira Filho (2007) coloca aspas na palavra mapeamento, quando se refere ao mapeamento dos territórios, ressaltando que “[...] os territórios não são criados, eles já existem ou estão em formação, cabendo aos agentes identificá-los” (OLIVEIRA FILHO, 2007, p. 111).

Através da sobreposição desses mapas, a gente foi percebendo que essas políticas, principalmente a de governo, aquela coisa da cidade polo, que escolhia uma cidade e nessa cidade colocava lá a questão da infraestrutura de serviço, com aquela ideia de desenvolver essa cidade e essa cidade polo irradiar desenvolvimento para as cidades que estivessem vizinhas a ela. Então a gente percebeu que essa política, ela influenciou bastante essa aglutinação de municípios e ficou muito claro para nós que estávamos no grupo de trabalho, na época a gente começou com 20 ou 21 territórios que nós identificamos que tinha essa aglutinação de cidades polos e de certa forma os dos municípios seguiam isso e até os movimentos sociais também, em determinadas bases seguiam essas cidades, se rendiam a essas cidades como as cidades de referência naquele trabalho; também os quilombolas; e o mapa das dioceses também (Mazinho).

A esse respeito, um dado interessante foi observado por Serpa (2015), quando da realização de uma pesquisa sobre políticas culturais nos Territórios de Identidade, referindo-se ao fato de que a regionalização de base mais econômica acabou por influenciar também a nova regionalização de ênfase territorial. Exemplificando com a formação do 26º Território, o Território Metropolitano Salvador, que emergiu como aquele com mais dificuldade para consolidar uma identidade regional/territorial, o autor afirmou:

Aqui cabe questionar, também, até que ponto a urbanização e a metropolização podem se constituir em bases seguras para a construção de identidades territoriais nos termos propostos pelo governo do estado. Os técnicos entrevistados admitem que é mais difícil trabalhar a nova regionalização naqueles territórios polarizados por uma cidade e lembram de unidades territoriais onde a polarização é exercida por mais de um núcleo urbano, como nos casos do Sertão Produtivo e do Recôncavo, onde a nova regionalização institucional pode se estabelecer mais rapidamente e de modo mais efetivo (SERPA, 2015, p. 22).

Assim, os produtos oriundos da tarefa desempenhado pelo GT, e apresentados na segunda Oficina (realizada em novembro de 2003), foram: o primeiro mapa da Bahia, com 22 Territórios de Identidade, e; a ampliação do apoio institucional para mais 10 Territórios, sendo 05 destes apoiados pela SDT/MDA (além dos 05 estabelecidos no início da política de desenvolvimento territorial desenvolvida pelo governo federal) e, os outros 05 apoiados por organizações sociais (apoios mediados pela ação do GT), totalizando assim 15 Territórios apoiados institucionalmente. Foram eles: Sisal, Velho Chico, Irecê, Litoral Sul, Baixo Sul, Chapada Diamantina, Bacia do Jacuípe, Bacia do Rio Corrente, Piemonte do Paraguaçu e Itaparica (apoiados pela SDT/MDA); Sertão do São Francisco (apoiado pela

SAF/FAO/MDA); Extremo Sul, Vale do Jequiriça, Itapetinga e Médio Rio de Contas (apoiados pela SEPLAC)³⁸.

Com relação a esta primeira versão do mapeamento dos territórios de identidade da Bahia, o Grupo de Trabalho, baseou-se no cruzamento de vários mapas desenhados por organizações sociais e organismos públicos-estatais, nos vários encontros realizados, conforme ressaltado anteriormente, mas também sistematizou a concepção de território que nortearia sua formatação. Nesse sentido, a pesquisa de Dias (2016) traz indicativos importantes sobre a concepção de território que norteou os trabalhos do referido GT, de que não seria *exatamente* a mesma concepção da SDT. Tais indicativos manifestam-se especialmente em dois parágrafos do texto de Dias (2016):

De um modo geral a concepção predominante de Território naquele momento era a de lugar socialmente construído com forte sentimento de pertencimento da população local, seguindo as referências teóricas do geógrafo baiano Milton Santos, acoplando a essa concepção, o agrupamento de municípios como indicado e estimulado pela SDT/MDA, a partir das Microrregiões Homogêneas Rurais [...] o Grupo de Trabalho procurou identificar localidades geográficas, abrangendo alguns municípios do Estado, onde já existiam iniciativas que tiveram a mesma ou aproximada motivação de mobilização social e execução de políticas públicas que agregassem também mais de um município. Desse momento em diante, na Bahia, a caracterização de Microrregiões Homogêneas Rurais, como defendida pela SDT para priorizar e ordenar segundo a demanda social do MDA, foi deixada de lado, à exceção da concentração de famílias assentadas e acampadas, para buscar elementos que indicassem coesão social e territorial a partir da atuação das instituições e dos aspectos naturais e ambientais mais relevantes das localidades (DIAS, 2016, p. 29).

Com relação à mobilização e participação social, Rocha (2010) sugere que, nesse processo de mapeamento dos territórios, de 2003 a 2006, muito do protagonismo da sociedade civil organizada foi favorecido pela ausência de apoio político e técnico por parte do governo de estado, à época comandado pelo governador Paulo Souto (DEM), durante o período de 2003-2006. Nesse sentido, o trabalho de articulação entre as organizações sociais atuantes na área rural foi essencial, culminando com a construção de uma articulação estadual: a Coordenação Estadual dos Territórios (CET), sendo que alguns membros do GT do mapeamento inicial, estiveram presentes na composição inicial da referida coordenação.

É importante registrar que esse processo de territorialização, coordenado pelo governo federal, acontece sem o apoio do governo estadual baiano, fato que torna mais relevante a mobilização da sociedade civil. Na realidade, a

38 Dias (2016); Oliveira Filho (2007) e Rocha (2010).

oposição no âmbito estadual acabou estimulando um grande apoio da SDT para a Bahia e um trabalho no sentido de maior articulação das organizações da sociedade civil, buscando superar as barreiras colocadas pelo governo carlista. Assim, a criação da Coordenação Estadual dos Territórios (CET) representou uma necessidade de inovação para a condução da política nesse contexto adverso (ROCHA, 2010, p. 104).

O depoimento de Mazinho endossa a análise de Rocha (2010).

[...] porque a gente começa ali em 2003, com o governo de Paulo Souto, resistente a política, por conta da politicagem de não querer se relacionar com o governo federal. Então a CET é que passou a fazer esse papel: a SDT discutia que território seria apoiado com a CET (Mazinho).

Assim, a CET é quem faz a interlocução inicial com o a SDT/MDA. Em linhas gerais, para o governo federal, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural era o lócus de discussão da SDT/MDA nos estados. Porém, na Bahia havia, por um lado, a resistência do governo estadual à gestão federal que se iniciara em 2003, e por outro, uma parcela da sociedade civil organizada em sua base rural, vigilante e mobilizada para participar no processo. Esse contexto conduz a CET a esse papel protagonista.

Deste modo, a Coordenação Estadual dos Territórios (CET) foi aprovada na terceira oficina (realizada em abril de 2004), encarregada de fortalecer a articulação institucional dos territórios constituídos e representá-los junto aos governos federal e estadual, “no sentido de manter o diálogo ativo em torno da execução da política de desenvolvimento territorial” (DIAS, 2016, p. 50).

Sua representação no tocante à participação da sociedade civil organizada, é bastante significativa, visto que a composição da CET foi assim definida, em 2005: representação do governo federal (SDT, INCRA, DNOCS, CODEVASF, CEPLAC e EMBRAPA); representação do governo estadual (SEPLAN, SECOMP, CRA e SEI); representação dos movimentos sociais (FETAG, FETRAF, MST, MLT, CETA e CUT) e a representação das organizações não governamentais (ABONG, MOC, SASOP, FUNDIFRAN, CEALNOR, FASE, CPT, TERRA VIVA e IRPAA)³⁹.

A CET constituiu-se informalmente e foi se legitimando à medida em que atuava realmente como uma instância articuladora e que desenvolvia ações, as quais fortaleciam a política de desenvolvimento territorial rural que se desenhava no estado da Bahia.

³⁹ Dias (2016) e Rocha (2010).

Dentre outras ações, a CET coordenou o processo de definição dos territórios na Bahia, organizou diversos seminários e oficinas, sistematizou uma metodologia para ser aplicada em apoio ao desenvolvimento territorial [...]. Em parceria com a SAF/FAO, também organizou um documento com as políticas públicas e as fontes de financiamento a serem articuladas e utilizadas nos territórios, montou e publicou um Caderno Informativo com o mapa consolidado dos territórios em 2005 e, principalmente, ampliou e democratizou a discussão sobre a política de desenvolvimento territorial na Bahia” (DIAS, 2016, p. 50)⁴⁰.

Após contribuir decisivamente na definição cartográfica dos Territórios de Identidade e na implantação da política nacional de desenvolvimento rural no estado, a CET articula em rede os emergentes colegiados territoriais na Bahia. Essa experiência, de articulação em rede, se expande para o país com a criação de uma Coordenação Nacional dos Territórios de Cidadania e que atualmente constitui a Rede Nacional de Colegiados Territoriais, a qual tem se somado a outras forças sociais num esforço de resistência aos desmontes das experiências que emergiram com os Territórios Rurais e o Programa Territórios de Cidadania.

Na terceira oficina realizada pelo MDA/SDTE, de forma articulada com a CET, delineou-se a segunda versão do mapa. Aqui cabe uma observação: segundo Wilson Dias (2016), trata-se de um segundo mapa, porém, a primeira territorialização *oficial*, visto que o autor aponta como a 2ª territorialização a ocorrida em 2005, quando,

[...] um conjunto de organizações sociais integrantes das “lutas históricas” dos atingidos pela barragem de Itaparica no norte do Estado, liderados pelo Polo Sindical dos Trabalhadores Rurais de Petrolândia (PE) e Paulo Afonso (BA), reivindicaram da SDT/MDA e do Grupo de Trabalho formado na Bahia, o reconhecimento de um Território abrangendo os dois Estados [...] O reconhecimento do Território de Itaparica foi imediato, tanto por parte dos organizadores das oficinas que discutiam a territorialização da Bahia quanto da SDT/MDA. Por conseguinte, o Estado passou, então, a contar com 24 Territórios em 2005, desmembrando 06 municípios do Território Semiárido Nordeste II para sua composição que seria completado com outros 06 municípios do Estado de Pernambuco, formando um dos poucos Territórios do Brasil reconhecidos pela SDT/MDA com municípios pertencentes a 02 Estados (DIAS, 2016, p. 46).

40 A respeito, ver também Oliveira Filho (2007) e Rocha (2010). Segundo esta última, a CET definiu como seu objetivo: “conduzir e mediar toda a discussão em torno do território rural no estado e, entre outras atividades, apontar prioridade de atuação, ajudar na definição e homologação da divisão territorial, acompanhar localmente a formação e implantação dos territórios e articular instituições, recursos e políticas públicas para implementar e desenvolver territórios” (ROCHA, 2010, p. 104).

Tabela 1 - Territórios de Identidade (2ª Regionalização)

Fonte: FLORES, 2014, p. 46.

Com relação à identidade do Território de Itaparica, que reúne municípios de estados diferentes, João, outro interlocutor em nossa pesquisa, comentou:

[...] e nós tínhamos um caso emblemático aqui na Bahia: um Território de Identidade que abrangia dois estados, você sabia disso? O Território de Itaparica; Itaparica porque é um território identitário que fica no entorno da barragem de Itaparica e Paulo Afonso. Então, como a parte de lá do outro Rio São Francisco é o estado de Pernambuco e, do lado de cá, os municípios de Glória, Paulo Afonso, Chorrochó, Macururé e tal, esses municípios são da Bahia. Mas eles se reuniram e decidiram se juntar num Território. Eu, quando trabalhei na SEPLAN, fui duas vezes lá e achava fantástico o pessoal de Pernambuco vir para o lado de cá e participar do debate, e diziam: “E como é que vocês podem ajudar a gente lá em Pernambuco?” Rapaz, pense numa coisa interessante pra gente estudar, não é? Porque as pessoas preferem a sua identidade local do que a do estado! Eles estavam envolvidos com a questão do local, que era a barragem, com o impacto que aquela barragem causou na vida deles - a barragem de Itaparica -, e aí eu ficava olhando assim os debates, as pessoas fazendo

aquelas conversas... e eu pensava: Meu Deus, como é importante a identidade local do sujeito! Ali, era muito mais importante do que dizer que ele é pernambucano ou que ele é baiano, era dizer que era do Território de Itaparica e aí eu digo, é... nós estamos lidando com uma coisa muito complexa, não é tão simples assim, (risos) (João).

Segundo Serpa (2015), no âmbito da Geografia, as questões que envolvem as identidades regionais enquanto manifestações específicas de certo tipo de identidade territorial, permanecem pouco exploradas. Porém, ainda segundo ele, já se alcançou um consenso nesse meio, de que as identidades se constroem sempre a partir do reconhecimento de uma alteridade. Serpa (2015) alerta, no entanto, que essa relação entre formação de identidade e alteridade, só acontece “onde há interações, transações, relações ou contatos entre grupos” (SERPA, 2015, p. 15).

Nessa perspectiva, Bourdieu ressalta que existir socialmente é ser percebido como distinto.

As lutas a respeito da identidade étnica ou regional [...] são um caso particular das lutas das classificações, lutas pelo monopólio de fazer ver e fazer crer, de dar a conhecer e de fazer reconhecer, de impor a definição legítima das divisões do mundo social e, por este meio de fazer e desfazer grupos. Com efeito o que nelas está em jogo é o poder de impor uma visão do mundo social através dos princípios de divisão que, quando se impõem ao conjunto do grupo, realizam o sentido e o consenso sobre o sentido, em particular sobre a identidade e a unidade do grupo (BOURDIEU, 2000 apud. SERPA, 2015, p. 16).

Nessa direção, Serpa (2015) sintetiza sua percepção da relação entre identidade e alteridade observando que: “A região como um tipo de território implica, na sua efetivação, em um discurso performativo, que vai articular um conjunto de signos e representações para legitimá-la enquanto construção simbólica e política, legitimando uma hegemonia” (SERPA, 2015, p. 16).

Deste modo, a região enquanto território se define no processo histórico que vai contornando e particularizando o espaço geográfico que é também espaço social. Assim, a região/território é construto sociocultural que se estabelece a partir da inter-relação entre sociedade e natureza e espaço-tempo. E, nesse sentido, “os referenciais concretos para esta construção simbólica podem ser buscados tanto em elementos naturais que predominem na paisagem [...] quanto histórico-culturais em sentido mais estrito” (HAESBAERT, 1997, p. 55).

Serpa (2015a), no âmbito de sua pesquisa sobre a nova regionalização institucional, observando prioritariamente os aspectos sociais e culturais no recorte dos Territórios de Identidade, considera que a “alteridade regional/territorial passa a ser o critério de fundo da regionalização institucional do estado da Bahia a partir de 2007, em substituição às regionalizações anteriores, de regiões econômicas ou eixos de desenvolvimento” (SERPA, 2015a, p. 22).

Pedro, comentando sobre a primeira versão do mapa, refere-se aos elementos considerados no agrupamento de municípios em cada território:

E o estudo nos mostrou um recorte de 21 Territórios que se pareciam, tanto economicamente, tanto culturalmente, tanto como no linguajar, quanto nas coisas que possibilitavam identificar um grupo de municípios que poderiam estar juntos discutindo o desenvolvimento daquela região, daquele território. E nisso chegamos num número de 21, mas que logo depois foi ampliando e nós hoje estamos com 27 Territórios, com essa conformação e com esses critérios que foi feito neste estudo (Pedro).

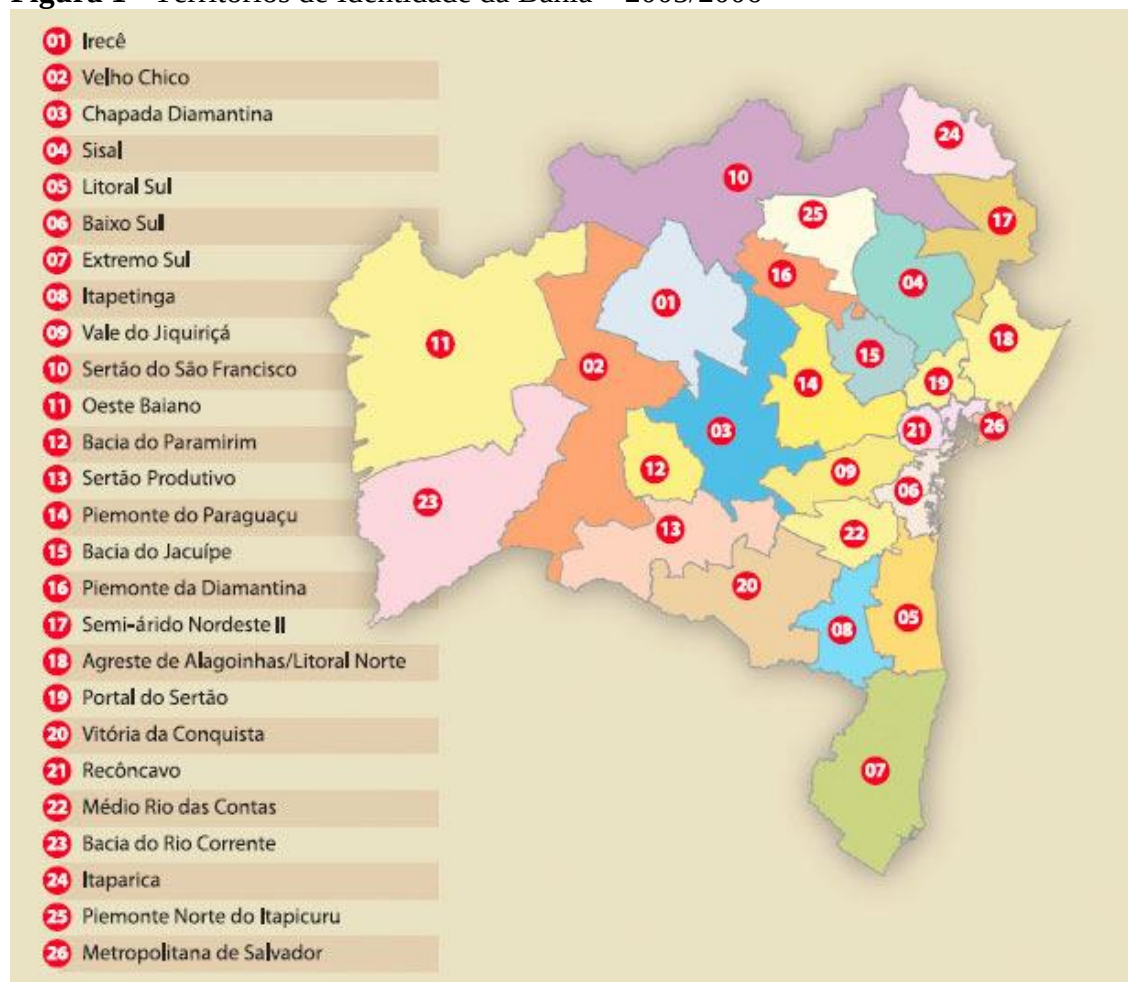
Na cartografia dos primeiros mapas com os Territórios de Identidade, em 2006, ocorreu um primeiro consenso em torno de 24 territórios identificados, sendo que a definição final vai acontecer entre os anos de 2006 e 2007, fechando com a identificação de 25 territórios rurais.

Em 2007, ao assumir o Governo da Bahia, o governador Jaques Wagner (Partido dos Trabalhadores) reconheceu a legitimidade da nova divisão territorial que foi conformada e a adotou como unidade de planejamento das políticas públicas do Estado da Bahia. Nesta perspectiva, buscou-se ampliar o escopo das políticas trabalhadas nos espaços colegiados dos territórios para além daquelas intrinsecamente vinculadas ao âmbito rural. A própria territorialização teve sua cartografia modificada com a inclusão do Território Metropolitano de Salvador, o 26º território. E a nomenclatura foi oficialmente modificada, expressando a nova singularidade da política territorial adotado no estado: os Territórios Rurais passaram a denominar-se Territórios de Identidade.

Aí foi aonde surgiu o Território de Identidade, ou seja, a gente diz: A identidade, ela é composta por todas essas dimensões, ambiental, econômica, política, cultural... então vamos dar um passo adiante! No nosso entendimento o território de identidade não substitui rural; o território rural está dentro do território de identidade, como vão ter outros territórios: o território quilombola, o território da cultura... A gente começou a compreender que a história de território de identidade, ele é um guarda-chuva que abriga ali dentro diversas territorialidades, então a gente começou a se desapegar daquele território puro, geográfico, daqueles

limites de município, aqui termina o Território Litoral Norte, aqui começa o território tal... (Mazinho).

Figura 1 - Territórios de Identidade da Bahia – 2005/2006



Fonte: BAHIA, 2010 *apud* ROCHA, 2010, p.105.

Por outro lado, no mapa acima, observa-se que a toponímia da nova regionalização institucional na Bahia considerou, em muitas vezes, os elementos físicos ou naturais, em especial as bacias hidrográficas (Bacia do Paramirim, Bacia do Jacuípe, Bacia do Rio Grande, Bacia do Rio Corrente e Velho Chico, além do Médio Rio de Contas e Vale do Jiquiriçá), bem como clima e vegetação (Sertão do São Francisco, Sertão Produtivo, Portal do Sertão, Semiárido Nordeste, Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte⁴¹). Isso indica a persistência (simbólica/cultural e também material) na construção das representações regionais tendo nos elementos naturais os critérios definidores mais enfáticos.

⁴¹ Atual Litoral Norte e Agreste Baiano.

Assim como o mapa aponta também, os territórios delineados por sua maior urbanização e aqueles polarizados por uma única cidade. A esse respeito, Serpa (2015a) comenta, a partir de sua pesquisa:

[...] os técnicos das secretarias estaduais por nós entrevistados admitem diversos entraves para a operacionalização das políticas culturais a partir da nova regionalização em territórios de identidade, destacando aqueles territórios mais “problemáticos”, sob esse ponto de visto, como o Metropolitano de Salvador ou o Território Vitória da Conquista⁴², justamente aqueles mais urbanizados e polarizados por uma única cidade, o que inclui também o território do Portal do Sertão (polarizado pela segunda maior cidade do estado: Feira de Santana)” (SERPA, 2015a, p. 21).

Com relação à nova denominação – Territórios de Identidade, registre-se que, embora os territórios originais do PRONAT fossem denominados Territórios Rurais, a definição conceitual utilizada pela SDT/MDA não fazia uma distinção pura e simples entre o mundo rural e o mundo urbano⁴³; na época, o que buscou-se privilegiar para demarcação de um território foi a “coesão social em sua multidimensionalidade” (BAHIA, 2019b, p. 3). Assim, tal como já foi salientado, a referência conceitual utilizada pelo PRONAT indicava:

O território é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial (BAHIA, 2019b, p. 3).

Outra informação com relação à denominação Territórios de Identidade está registrada no livro de Dias (2016). O autor relata que a origem da denominação Territórios de Identidade afirmada no processo de regionalização deflagrado na Bahia, está na SDT/MDA:

Embora houvesse esforço contínuo da SDT/MDA para expandir o conceito de ruralidade desde o início da implantação da política de desenvolvimento territorial para além das atividades agropecuárias e para além das zonas rurais dos municípios que compõem um Território, as discordâncias para absorver a nomenclatura de Territórios Rurais estavam sempre presentes. De um lado, o argumento usado pelos “militantes” da política territorial era de que se precisava incluir as cidades e seus habitantes no processo e, de outro lado, a restrição ao rural acabava inibindo também outros órgãos

42 Atualmente denominado Território Sudoeste.

43 Essa questão, das complexas relações entre o urbano e o rural na contemporaneidade será analisada nos capítulos 3 e 4; sendo que nesse último, apresentaremos a percepção dos sujeitos da pesquisa a respeito do tema.

públicos a aderirem a estratégia, na medida em que aparentava ser uma ação exclusiva do MDA e qualquer outro agente público só poderia participar secundariamente [...] Assim, convencida que seria melhor ajustar a nomenclatura dos “Territórios” do que o conceito de “Rural” para atrair mais facilmente outros atores, a SDT/MDA passou a denominar esses espaços de “Território de Identidade”, a partir de 2006. Isso, no entanto, não foi feito com nenhum aparato normativo, mas tão somente passando a utilizar a terminologia em documentos e nas atividades nos estados, numa espécie de ajuste de linguagem. Brasil afora, depois de alguns anos desse ajuste não forçado na designação, em muitos Estados ainda prevalecem a denominação de Territórios Rurais. No caso da Bahia, o ajuste foi mais rápido e ocorreu logo a partir de 2007 (DIAS, 2016, p. 54-55).

O 27º Território foi demarcado durante o processo de construção do PPA 2012-2015: o território Costa do Descobrimento, originário da divisão de um outro território, o Extremo Sul. Assim, a nova regionalização da Bahia relacionou 417 municípios⁴⁴ em 27 Territórios de Identidade⁴⁵.

E, em 2014 consolidou-se a institucionalização da política territorial adotada pelo estado, com a publicação da Lei nº 13.214 de 29/12/2014, a qual dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, instituindo também, através da referida Lei, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER) e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETER).

1.3 Os Territórios de Identidade como unidade de planejamento público no estado da Bahia: sua institucionalização

Após as eleições de 2006, mais precisamente em novembro, instala-se a comissão de transição entre os governos de Paulo Souto e Jaques Wagner. A CET participa de duas agendas junto à comissão de transição, para apresentar ao novo governo, as ações de apoio ao desenvolvimento territorial em curso no Estado da Bahia. Na segunda, entrega ao governador eleito, um documento e uma publicação “Territórios de Identidade: um novo caminho para o desenvolvimento da Bahia”⁴⁶, contendo um histórico do processo e os primeiros resultados obtidos.

44 Bahia é a quarta unidade federativa em número de municípios do Brasil, ficando atrás apenas dos estados de Minas Gerais (853 municípios), São Paulo (645 municípios) e Rio Grande do Sul (497 municípios).

45 Sobre mecanismos de regulação para definição das novas territorializações, ver DIAS (2016, p. 63-65).

46 Este documento, não está disponível online. Devido ao contexto da pandemia da Covid-19, não foi possível localizá-lo na pesquisa de campo.

Em janeiro de 2007, no início do novo governo, a Secretaria de Planejamento encontrou um material produzido pelo governo anterior que propunha a divisão do Estado em Microrregiões de Planejamento, proposta essa condensada no Projeto “Nossa Região”⁴⁷.

Mas aí a gente ganhou a eleição em 2007, com Wagner e a Secretaria de Planejamento teve que discutir com a gente [...]. Na transição de governo, de 2006 para 2007, nós apresentamos a política de desenvolvimento territorial. Humberto Oliveira, que era o secretário nacional de desenvolvimento territorial, veio nos ajudar. A SEPLAN, porque tinham aqueles técnicos de carreira que defendiam o projeto Nossa Região, fez um debate interno, mas a Secretaria de Planejamento adotou a abordagem territorial (Mazinho).

Frente às duas propostas – Projeto Nossa Região e a do Territórios de Identidade –, o novo Governo, por meio da SEPLAN, abriu um processo de discussão sobre os rumos a seguir no processo de espacialização no Estado (meses de fevereiro e março de 2007). Nos encontros realizados, a proposta do Projeto Nossa Região foi defendida pelos técnicos (servidores de carreira) da SEPLAN e os Territórios de Identidade pelos membros da CET (Coordenadoria Estadual dos Territórios). Num desses encontros, alguns secretários estaduais recém empossados já se manifestaram favoravelmente aos Territórios de Identidade, “por conta do protagonismo social existente e mais ausente na outra proposta” (DIAS, 2016, p. 58).

Aqui, importante ponderar que o fato do governo anterior, de Paulo Souto, estar investindo num planejamento territorial apoiado em “microrregiões de planejamento”, enquanto organizações sociais baianas insistiam em ampliar os territórios rurais apoiados institucionalmente pela SDT/MDA e parceiros, revela-se como mais um indício de que não havia até então apoio do Governo do Estado da Bahia a este novo desenho de territorialização, o que, por sua vez, reforça a tese do protagonismo social - de comunidades, suas lideranças e organizações sociais -, desde a origem da conformação dos Territórios de Identidade na Bahia.

Nesse sentido, Mazinho narra que as tensões com a proposta de regionalização contida no Projeto Nossa Região, vinham de antes do governo Wagner assumir, quando os Territórios Rurais estavam sendo organizados no estado e o Grupo de Trabalho - para construir um mapa de territórios, já estava em ação.

47 Sobre o Projeto há uma publicação: Projeto Nossa Região – Planejamento Regional, Seplan, 2006; não disponível online.

[...] a gente começou de 2003 até 2006, que o governo do estado era Paulo Souto, eles botaram para funcionar um programa que foi um pouco nessa direção, porque foi uma exigência do Banco Mundial, porque toda essa história da abordagem territorial, eu acho que você já deve ter visto isso, antes do governo Lula, ela já tinha iniciado no governo Fernando Henrique, porque ela vem para o Brasil, também um pouco por influência do Banco Mundial. Porque o Banco Mundial na discussão em nível de mundo, com França, Europa... já percebia essas características de que o município era insuficiente para valorizar o rural [...]. Então, o governo do estado ao pegar recurso para o “Programa Produzir” com o Banco Mundial, o banco impunha de uma certa forma que eles adotassem algumas exigências para ter acesso àquele crédito e uma das exigências era de democratizar a elaboração do PPA. Essa é uma história que eu vejo pouco contada mas que vale a pena se dar evidência, porque, na Bahia, teve uma lei do ano de 2002 aprovada na Assembléia Legislativa de que o PPA do estado teria que ser feito de forma democrática. Em que pese ter sido aprovada em 2002, eles nunca botaram em prática. Mas, quando veio em 2003, que o governo Lula se elege e começa a questão da abordagem territorial no estado pelo MDA, o governo do estado, em final de 2004 ou início de 2005, a Secretaria de Planejamento formatou um programa chamado “Nossa Região”, que era justamente desenhar um recorte territorial para poder envolver os municípios na elaboração do PPA. Então eles fizeram uma escolha: de pegar os consórcios, [...], os que envolviam os municípios que tinham acesso ao mar [...] e a partir deles começaram a fazer o projeto “Nossa Região”. Foi aonde a gente, eu representando o Grupo de Trabalho, fui pra reunião desse “Nossa Região” discutir com eles e mostrar que existia uma metodologia, que existia o território rural, que a gente já estava discutindo e aí foi que eles perceberam algumas coisas. Mas eles não adotaram o território rural, que era a nossa proposição, de juntar as duas ações. Eles continuaram com o projeto “Nossa Região”, baseados nesses consórcios. Pegaram na Bahia, se eu não me engano, 06 consórcios, que eles começaram esse processo. No caso do Litoral Norte, eu fui pra cima, fazendo todo um questionamento, eles cederam e incluíram alguns municípios, que não tinham acesso até o litoral, como é o caso de Rio Real, que não tem acesso a praia, e eles cederam para que esses municípios entrassem como uma forma de “dar um pirulito na boca”, me aquietar um pouco e deixar aquilo acontecer (Mazinho).

Com relação ao cenário político baiano, durante décadas, predominou uma postura político-institucional de repressão da sociedade civil, especialmente durante a ditadura civil-militar, instalada a partir de 1964 que forjou a “figura emblemática do senador Antonio Carlos Magalhães⁴⁸ – ACM – e sua conduta política, conhecida popularmente como ‘carlismo’” (MOTA, 2007, p. 46). Mota (2007) destaca que sua administração foi marcada “pela manutenção de um forte aparato repressor sobre a sociedade civil e a tentativa de neutralização de grupos políticos rivais” (MOTA, 2007, p. 46). Contudo, principalmente a partir do ano 2000, ocorre um crescimento das forças progressistas na Bahia, iniciando alguns processos de mudança nesse cenário político, inclusive no âmbito político institucional. Com

48 ACM inicia seu primeiro mandato como governador da Bahia em 1971.

a vitória de Jacques Wagner, em 2006, temos um marco na política baiana, indicando uma inflexão à esquerda.

Em abril de 2007, a SEPLAN informou a opção do Governo de Estado pelos Territórios de Identidade como “unidades de planejamento e execução de políticas públicas”, ao tempo que deflagrou o processo de planejamento plurianual de forma territorializada e participativa, através do PPA Participativo 2008-2011. Neste momento, a Coordenação Estadual dos Territórios (CET), que contava em sua composição, majoritariamente, com forças sociais territoriais (locais e regionais) passa a desempenhar com mais intensidade seu papel de intermediadora entre organismos institucionais (agora do estado da Bahia) e as forças atuantes nos Territórios de Identidade.

Recebendo orientação do governo para a elaboração participativa do PPA tomando os Territórios de Identidade como unidades de planejamento e execução das políticas públicas, as Secretarias de Estado passaram a se interessar em compreender melhor o que significava os Territórios, exigindo dos membros da CET a participação em diversos eventos promovidos por estes setoriais governamentais. [...] O desafio posto para a CET naquele momento era o de transformar a simples espacialização, como muitos entendiam, em Territórios com participação social e interação com a rede de instituições locais (DIAS, 2016, p. 58).

Com relação ao apoio institucional, na Bahia, dos 26 Territórios já formados à época, 13 eram apoiados pela SDT/MDA e/ou organizações/instituições parceiras, sendo que os demais estavam descobertos de apoio institucional, “o que levou o governo do Estado, num primeiro momento, a estabelecer convênios com organizações sociais locais para uniformizar o atendimento” (DIAS, 2016, p. 61). O apoio aos Territórios, definido originalmente pela SDT/MDA para seu projeto piloto de desenvolvimento rural, o qual desenvolvia experiências em todos os Estados do país, implicava, em 2007 em: “disponibilização das condições para os Territórios se auto organizarem, realizando oficinas, encontros e outras atividades de mobilização, bem como garantindo o pagamento dos honorários de um técnico denominado Articulador Territorial” (DIAS, 2016, p.61). Assim, este foi o apoio garantido pelo governo do estado da Bahia, seja diretamente ou através de convênios, aos demais Territórios então descobertos institucionalmente.

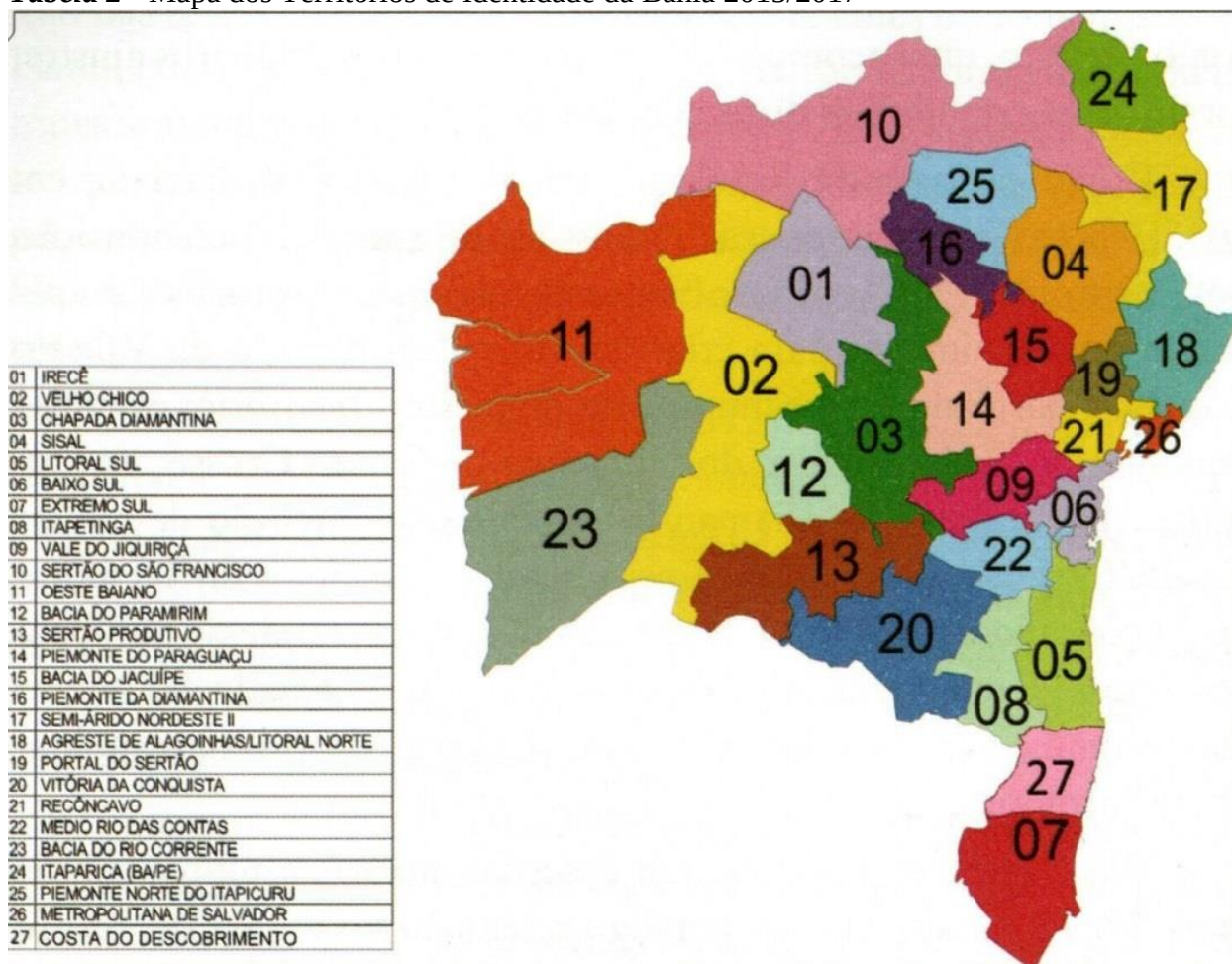
Naquele momento, os Territórios de Identidade foram oficialmente reconhecidos pelo Estado da Bahia na lei que estabeleceu o orçamento do governo no Plano Plurianual 2008/2011, Lei n. 10.705 de 14/11/2007.

Com relação às próximas versões de territorialização conformando os Territórios de Identidade, essas ocorreram ao longo dos processos de PPA.

O Mapa dos Territórios de Identidade da Bahia passou por seu último ajuste (o quinto) em 2015; atualmente é composto por 27 Territórios. Ressaltando que,

Os três primeiros (ajustes) sem um processo formal de regulação e foi resultado da interação dos colegiados territoriais e da CET com a SDT/MDA, que, em última instância, era quem fazia o reconhecimento dos Territórios com as suas respectivas composições de municípios, quando publicava no seu site institucional. Já os dois últimos ajustes, sob a égide de uma Lei Estadual – com rito processual bem definido na Resolução 03 do CEDETER – adquiriu normativo jurídico único no Brasil, que institucionalizou os Territórios de Identidade como unidades de planejamento e execução de políticas no Estado (DIAS, 2016, p. 78).

Tabela 2 - Mapa dos Territórios de Identidade da Bahia 2015/2017



Fonte: SEI *apud* DIAS, 2016, p. 78⁴⁹

49 A ilustração não mais está disponível no site da SEI, por esta razão foi necessário recorrer à Dias (2016).

Tabela 3 - Territórios de Identidade da Bahia – Área e População

Territórios de Identidade		Área em km ²	Densidade Demográfica (hab./km ²)	População Total	Quantidade de Municípios
1	Metropolitano de Salvador (26)	2.799	1.433,8	3.899.533	13
2	Portal do Sertão (19)	5.812	166,4	943.941	17
3	Recôncavo (21)	5.221	107,4	543.118	19
4	Litoral Sul (5)	14.665	53,9	746.330	26
5	Baixo Sul (6)	7.695	51,1	382.109	15
6	Litoral Norte e Agreste Baiano (18)	14.517	42,0	591.996	20
7	Médio Rio das Contas (22)	9.881	38,4	359.783	16
8	Costa do Descobrimento (27)	12.132	31,8	378.407	8
9	Vale do Jiquiriça (9)	10.287	31,5	311.763	20
10	Sisal (4)	20.405	30,6	603.641	20
11	Semiárido Nordeste II (17)	15.982	27,6	424.617	18
12	Sudoeste (antigo Vitória da Conquista) (20)	27.275	26,9	701.299	24
13	Bacia do Jacuípe (15)	10.726	26,1	268.578	15
14	Extremo Sul (7)	18.536	24,9	449.878	13
15	Médio Sudoeste (antigo Itapetinga) (8)	11.763	22,4	253.488	13
16	Piemonte Norte do Itapicuru (25)	14.123	20,1	274.176	9
17	Sertão Produtivo (13)	23.550	20,1	473.637	20
18	Piemonte de Diamantina (16)	11.610	18,7	209.545	9
19	Irecê (1)	26.635	16,4	422.192	20
20	Piemonte do Paraguaçu (14)	17.780	15,9	272.971	13
21	Itaparica [BA/PE] (24)	12.342	15,0	180.265	6
22	Bacia do Paramirim (12)	10.155	14,7	149.315	8
23	Chapada Diamantina (3)	32.664	12,2	381.817	24
24	Sertão do São Francisco (10)	61.610	8,8	530.215	10
25	Velho Chico (2)	45.986	8,8	391.486	16
26	Bacia do Rio Grande (antigo Oeste Baiano) (11)	75.743	6,1	453.599	14
27	Bacia do Rio Corrente (23)	44.813	4,8	205.491	11
Bahia (Estado)		564.700	26,2	14.803.190	417

Fonte: Secretaria de Administração do Estado da Bahia/SEI – Sistema eletrônico de Informação. Elaboração da autora.

Ao longo dos anos em que se gestou a Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, legalizada em 2014, vários instrumentos foram sistematizados e adotados para a articulação das políticas públicas nos territórios. Os principais instrumentos institucionais adotados foram: Plano Plurianual Participativo – PPA-P e Conselho de Acompanhamento do PPA – CAPP; Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial –

CEDETER; Colegiado Territorial de Desenvolvimento Sustentável – CODETER, dentre outros.

Trata-se, portanto, de uma governança territorial⁵⁰, que, na Bahia, se inicia pelo Plano Plurianual Participativo (PPA P), passa pelo Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPP); pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER) e pelos Colegiados de Desenvolvimento Territorial Sustentável (CODETER). Estes últimos são as representações políticas dos territórios de identidade, a expressão de sua organização enquanto território, a representação de sua diversidade. Todos juntos compõem os espaços institucionais da governança territorial (ROCHA, 2019, p. 2).

Interessante notar que todos os instrumentos relacionados por Rocha (2019), constituem espaços compartilhados de poder, nos quais há a previsão de participação da sociedade civil e dos organismos públicos localizados nos territórios, além da representação do poder público do estado.

Até dezembro de 2014, o arcabouço legal da política de desenvolvimento territorial na Bahia estava fundamentado nas Leis do PPA, no Decreto de criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER) e suas resoluções, com as seguintes regulamentações:

- Lei 10.705/07, que reconheceu os Territórios de Identidade como unidade operacional de planejamento, ao aprovar o PPA 2008/2011;
- Decreto Estadual 12.354 de 25/08/2010, institucionalizou os Territórios de Identidade “ao remeter os Planos Plurianuais a composição de municípios para compor os Territórios e definir o processo de ajuste através do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER, instituído neste mesmo decreto” (DIAS, 2016, p. 66). O decreto também estabeleceu a homologação dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETER, pelo CEDETER;
- Resolução CEDETER nº 02 – definiu o funcionamento do próprio Conselho Estadual, bem como a organização e funcionamento dos CODETER;

50ROCHA (2019), refere-se ao conceito de governança territorial tendo como base o que afirma DALABRIDA (2007): “[...] conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais [...]” (ROCHA, 2019, p. 2). Partindo desta referência conceitual, pode-se perceber também a questão da participação como intrínseca à formulação de políticas territoriais. No capítulo 4 apresentaremos como a noção de governança da política territorial instaurada na Bahia, é percebida pelos sujeitos ativos entrevistados ao longo da pesquisa.

- Resolução CEDETER nº 03 – definiu a forma de analisar as propostas de criação e modificação de Territórios de Identidade, no que diz respeito à composição e toponímia dos Territórios.
- E, por fim, a Lei 13.214 de 29/12/2014 (Anexo 1) que dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETER's.

Portanto, de 2007 a 2013, podemos afirmar uma relativa institucionalidade na direção de uma política pública de desenvolvimento que considerava a abordagem territorial ou dela partia, porém, estava limitada a uma política de governo e não de Estado: “Um marco legal, contendo os fundamentos gerais, conceitos, instâncias e espaços de participação, definições legais com objetivos da política, precisava ainda ser oficialmente instituído” (DIAS, 2016, p. 71).

Buscando avançar neste sentido, em dezembro de 2013, a Coordenadoria Estadual de Territórios – CET apresentou ao Governador, uma proposta de lei estabelecendo uma política estadual de desenvolvimento territorial; em seguida foi constituído um Grupo de Trabalho para o refinamento da proposta, a qual depois foi enviada para apreciação da Assembleia Legislativa. Durante um ano, a lei foi intensamente debatida pelos coordenadores do CODETER, pelos deputados e representantes de Secretarias de Estado – Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN) e Secretaria Estadual de Relações /Institucional (SERIN), sendo aprovada em 29 de dezembro de 2014.

Este marco legal que estabelece uma política de desenvolvimento territorial para o Estado, regionalizado em territórios de identidade, coloca a Bahia num lugar destacado no cenário nacional de desenvolvimento territorial.

A abordagem territorial, a partir de então, ficou inserida no planejamento do Estado, obrigatoriamente vinculada ao ciclo orçamentário, com um Conselho paritário para formular suas diretrizes, composto por secretarias importantes e presidido pela Secretaria de Planejamento. Além disso, estabelece um espaço de controle social do PPA: o CAPP (Conselho de Acompanhamento do PPA), que terá assessoria da SEPLAN para realizar seu trabalho. Além disso, os Colegiados Territoriais são assumidos como instâncias de concertação vinculadas ao Estado, que compromete a financiá-las (DIAS, 2016, p. 73).

Com a Lei Estadual 13.214/14 e a Resolução 03 do CEDETER a Bahia “adquiriu normativo jurídico, único no Brasil, que institucionalizou os Territórios de Identidade como unidades de planejamento e execução de políticas públicas no Estado” (DIAS, 2016, p. 78).

Assim, tal arcabouço legal funcionando pode contribuir, no âmbito político-institucional para o florescimento de uma nova cultura política favorecendo o desenvolvimento territorial de forma participativa e a partir das potencialidades dos territórios, sendo suas identidades gestadas com protagonismo social.

CAPÍTULO 2

“CONSTRUINDO A TERRA DE TODOS NÓS”:

A experiência de Planejamento Plurianual Participativo na Bahia

O presente capítulo busca apresentar a memória da gestão pública sobre o Planejamento Plurianual Participativo, que estabeleceu os Territórios de Identidade como unidade de planejamento do governo estadual da Bahia. O registro institucional da gestão estatal está contido em fontes documentais, porém aqui, os documentos são apresentados em diálogo com os/as sujeitos/as da pesquisa, cujas narrativas ora corroboram ora problematizam e/ou aprofundam o documentado e publicizado pelo aparato estatal. Com tal movimento investigativo, nosso objetivo é somar elementos que favoreçam a contextualização e a percepção analítica da relação entre participação social, a partir dos Territórios de Identidade, e a etapa de formulação do planejamento público no Estado da Bahia, especialmente nos planos plurianuais.

Registre-se de imediato que a relação entre participação a partir dos Territórios de Identidade, e as etapas posteriores, que integram o processo de execução do plano plurianual e demais políticas públicas de responsabilidade do estado da Bahia, será discutida nos demais capítulos, na interlocução com os/as sujeitos da pesquisa, partir da narrativa de suas experiências.

Não obstante, consideramos oportuno, desde já pontuar dois níveis básicos a partir dos quais a participação pode ser analisada, os quais estamos considerando para fins analíticos: o nível “político” e o da “prática social”.

Segundo Gohn (2016), o “nível político”,

[...] usualmente é associado a processos de democratização (em curso, ou em lutas para sua obtenção), mas ele também pode ser utilizado como um discurso mistificador em busca da mera integração social de indivíduos, isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social (GOHN, 2016, p. 16).

E, em relação à análise da participação considerando o nível da “prática social”, a autora afirma, tal como Milani (2008), que esse está relacionado ao processo social desencadeado na realidade. Assim, enquanto prática social, a participação refere-se às “ações concretas, engendradas nas lutas, movimentos e organizações, para realizarem algum intento,

ou participar de espaços institucionalizados na esfera pública, em políticas públicas” (GOHN, 2016, p. 17).

Em uma sociedade de classes, a democracia, para funcionar precisa introduzir a ideia de direitos – econômicos, sociais, políticos e culturais -, conciliando o princípio da igualdade e da liberdade com a existência material da desigualdade; bem como o princípio da legitimidade do conflito e a existência de contradições materiais inerentes ao sistema capitalista.

Deste modo, “graças aos direitos, os desiguais conquistam a igualdade, entrando no espaço político para reivindicar a participação nos direitos existentes e sobretudo para criar novos direitos” (CHAUÍ, 2019, p 12). Os novos direitos surgem, por sua vez, no movimento histórico-dialético do desenvolvimento da própria sociedade de classes. Nessa perspectiva, a temporalidade é constitutiva do modo de ser da democracia moderna.

Portanto, na democracia moderna, o trânsito da democracia liberal à democracia social reside no fato de que “somente as classes populares e os excluídos sentem a exigência de reivindicar direitos e criar novos direitos” (CHAUÍ, 2019, p 12).

Assim, uma sociedade – e não um simples regime de governo – possui uma base democrática quando institui direitos, sendo essa instituição “uma criação social, de tal maneira que a atividade democrática social realiza-se como um contrapoder social que determina, dirige, controla e modifica a ação estatal e o poder dos governantes” (CHAUÍ, 2019, p. 13).

E, no caso da sociedade brasileira, se faz mister ter sempre em mente que seu autoritarismo perpassa todos os regimes políticos vividos no país e marca profundamente as lutas por direitos que podem alargar a base da democracia social brasileira.

Consideramos que, na sociedade moderna contemporânea, a luta pela democracia - seja pela sua ampliação ou pela sua restauração -, circunscreve-se no âmbito de contraofensiva progressista. O que se reforça na análise de Miguel (2019), quando esse aponta que, na vida política em âmbito mundial, estamos vivemos um fenômeno denominado “desdemocratização”; no qual as instituições da democracia liberal “se tornam mera fachada de um sistema que não responde às pressões das maiorias e podem até ser descartadas quando necessário” (MIGUEL, 2019, p. 21).

Sem desconsiderar tais dilemas postos à democracia e à participação sociopolítica na sociedade moderna, em sua atualidade, é que prosseguimos com a história dos Territórios de Identidade como unidade de planejamento do governo do estado da Bahia.

Assim, após a nova regionalização ser assumida pelo governo de estado, o primeiro grande desafio institucional foi propor e organizar o plano plurianual para o quadriênio seguinte, 2008-2011. Nesse processo, o que se verifica é que a possibilidade de uma nova regionalização institucional para a gestão pública estadual se afirma exatamente a partir da decisão política de se realizar o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2008-2011, de forma participativa.

Marcelo, um de nossos sujeitos da pesquisa, atuou na Secretaria estadual de Planejamento (SEPLAN) e relaciona o PPA Participativo entre as importantes conquistas deflagradas com a regionalização dos Territórios de Identidade: *“e o PPA Participativo, com certeza, porque ele é a base, o início de tudo e sem ele não teria Territórios realmente”*.

E Pedro complementa: *“O primeiro PPA participativo, minha querida, olhe!! [...] a gente ficava fascinado de ver o que vinha dessa sociedade de propostas, muito boas! E isso deu um know-how para a política territorial [...]”*.

O Plano Plurianual Anual (PPA) constitui uma peça do sistema de planejamento público. Garantida constitucionalmente, estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas para os dispêndios de investimento e dos programas de duração continuada; assim, constitui-se em instrumento intermediário entre o planejamento estratégico, de longo prazo, e os orçamentos anuais.

Desta feita, o PPA é um instrumento de planejamento de governo (nas três instâncias de poder: municipal, estadual e federal) estabelecido para quatro anos; elaborado no primeiro ano de um mandato, com sua execução iniciada no segundo ano daquele mandato e encerrado no primeiro ano do mandato subsequente. E, nele estão definidas as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes, que são posteriormente detalhadas nas leis orçamentárias anuais.

Na Constituição Federal de 1988, o plano plurianual está indicado nos artigos 165, 166 e 167, os quais versam sobre tributação, finanças e orçamento, o que revela seu caráter predominantemente econômico. Nesse sentido, guarda uma relação intrínseca com as leis de diretrizes orçamentárias – LDOs e os orçamentos anuais, os quais devem ser compatíveis com o que dispõem o PPA, assim como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. Desta feita, no plano federal, e que se reproduz nas instâncias estadual e municipal,

Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal

inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares à LDO e ao orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista pertinente do Congresso Nacional se compatíveis com a lei do PPA (BAHIA, 2012, p. 27).

Sendo assim, o PPA possui um “caráter coordenador das ações governamentais e com o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas” (BAHIA, 2012, p. 27).

Considerando-se a semente de participação social na configuração dos Territórios de Identidade da Bahia e o compromisso do novo governo estadual, iniciado em 2007, assumido desde o processo eleitoral, com o fortalecimento institucional da democracia e com uma gestão participativa, o desafio era propor um modelo de formulação do plano plurianual que garantisse essa participação social.

No processo de redemocratização brasileira e, por decorrência, na Constituição Federal de 1988 (CF/88), a participação foi assumida como um dos princípios organizativos e de consulta dos processos de relacionamento entre estado e sociedade, inclusive em escala local. Assim, novos instrumentos burocráticos foram criados considerando o novo patamar de relação entre Estado e sociedade advindo do processo de redemocratização. No contexto que estamos tratando, um exemplo significativo verifica-se no Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001, que em seu artigo 2º (o qual regulamenta os artigos constitucionais 182 e 183), no inciso II afirma a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2008, p 16).

Assim, sustentado numa concepção de burocratização no sentido positivo atribuído por Weber, o governo do estado da Bahia, percebeu a necessidade de instrumentalizar a burocracia, adequando seu aparato institucional para garantir a participação social no planejamento público de forma regionalizada, considerando toda a complexidade que ganhava relevo com os Territórios de Identidade. Regulamentam-se então espaços colegiados como o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER); o Colegiado de Desenvolvimento Territorial Sustentável (CODETER); o Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual (CAPPA), conforme citado no capítulo anterior.

Com relação aos novos ventos democráticos soprados no país e canalizados na CF de 1988, o governo de estado da Bahia se posiciona desde o início da formulação do que seria sua proposta de planejamento plurianual participativo.

Conforme ressaltado anteriormente, a Constituição de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. Articulada com tais valores, ampliou o projeto democrático ao compatibilizar princípios da democracia representativa e da democracia participativa, reconhecendo a participação social como um dos elementos chave na organização das políticas públicas. A participação social passa a ser valorizada não apenas quanto ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal (BAHIA, 2012, p. 16).

Embora o aspecto participativo esteja presente na Constituição de 1988, há que se ressaltar a importância de os entes federativos tornarem concreta sua implementação nos diferentes dispositivos de gestão, fazendo valer o seu sentido público. É neste momento que a decisão do estado da Bahia em regulamentar um PPA participativo a partir de 2007, se constitui em um marco referencial para o fortalecimento da democracia e de um outro modo de governar na esfera estadual.

2.1 A dimensão participativa do Plano Plurianual na Bahia: um desafio permanente

O Plano Plurianual 2004-2007, portanto, anterior ao governo Wagner (2007-2011), foi o primeiro plano da Bahia a incluir um canal de comunicação com a sociedade. Segundo fonte documental produzida pelo governo do Estado, em 2003, a iniciativa “contou com a participação de um elenco qualificado de atores sociais, representando conselhos, associações, lideranças empresariais, organizações não governamentais e sindicatos” (BAHIA, 2003 *apud* BAHIA, 2012, p. 29).

A participação social ocorreu mediante consulta: “Cerca de 500 representantes participaram da consulta, ao longo de 30 dias de reuniões com secretários de Estado, gestores e técnicos governamentais” (BAHIA, 2003 *apud* BAHIA, 2012, p. 30). E, com relação à introdução de um mecanismo de participação social, o documento do PPA 2004-2007, concluiu que:

Desde já, entretanto, é possível contabilizar o início de uma mudança no padrão de relacionamento entre governo e sociedade: a consulta torna-os corresponsáveis pelo encaminhamento dos problemas coletivos e pelas conquistas de uma maior qualidade de vida para todos (BAHIA, 2003 *apud* BAHIA, 2012, p. 31).

A respeito da elaboração do PPA 2004-2007 com traços de participação social, Mazinho analisa que a disposição do Governo Paulo Souto (PFL), à época, mais do que posicionamento político de fortalecimento de processos democráticos, implicava em necessidade de se adequar institucionalmente às condições estabelecidas pelo Banco Mundial para obtenção de créditos e financiamentos.

[...] inclusive na época que a gente começou de 2003 até 2006, que o governo do estado era Paulo Souto, eles botaram para funcionar um programa que foi um pouco nessa direção, porque foi uma exigência do Banco Mundial [...] então o governo do estado ao pegar o “Programa Produzir” com o Banco Mundial, o Banco impunha, de uma certa forma, que eles adotassem algumas das exigências para ter acesso àquele crédito e uma das exigências era de democratizar a elaboração do PPA (MAZINHO).

Nesse mesmo contexto, ainda no exercício daquele PPA, em 2005 ocorreu o “Orçamento Cidadão”, buscando garantir a participação da sociedade na elaboração do orçamento 2006: “a proposta tinha a limitação de só aceitar sugestões através de telefonema ou pela internet, meios menos acessíveis à população de menor renda, principalmente a residente em áreas rurais” (BAHIA, 2012, p. 31).

Já com relação ao modelo de Plano Plurianual Participativo que começa a se delinear no estado a partir de 2007, a motivação política para o delineamento de uma nova dimensão de planejamento público é outra, e decorre também de um alinhamento com o que se formulava no âmbito federal, instância na qual o desafio de se formular planejamentos integrados e participativos estava sendo enfrentado.

Com relação à perspectiva de se adotar um planejamento efetivamente integrado, o documento “PPA Participativo: registro de uma história” (BAHIA, 2012) resgata um comentário interessante da equipe da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde, em 2006:

[...] o Estado brasileiro vem enfrentando energeticamente a lógica da oferta de serviços fragmentados, que advém da visão compartimentada das necessidades sociais, dificultando a apreensão integral das complexas dimensões que compõem o cotidiano dos indivíduos e coletividade. Tal modalidade de oferta atendia aos interesses corporativistas e produtivistas das “múltiplas prestações de serviços”, resultando na criação e manutenção do caos na demanda. Configurava, desta forma, um desvio do objeto da gestão pública, constituindo-se em estratégia disfarçada de privatização do Estado, por meio do esvaziamento do compromisso com a construção da equidade na oferta e utilização de serviços públicos (Ministério da Saúde, 2006 apud BAHIA, 2012, p. 16).

Tendo como uma das referências esse diagnóstico, o documento da Bahia recorre ao conceito de “interface socioestatal”, relacionando-o com o de participação social na busca por um formato de planejamento público democrático e eficiente na oferta equitativa de serviços públicos. Assim, na esfera do governo da Bahia que se iniciava, a “interface socioestatal” é apresentada tal como no documento do Ministério da Saúde, em 2006, considerando-a como:

[...] base analítica provedora de maior capacidade, em termos de alcance e precisão, na compreensão e explicação tanto da complexidade quanto da variabilidade dos canais de interlocução existentes atualmente entre Estado e sociedade no país (BAHIA, 2012, p. 18).

Embora a experiência dos PPAs Participativos nos moldes que tem se construído na Bahia seja muito recente e um processo em construção, é possível inserir esta perspectiva da “interface socioestatal” no debate em torno do Estado social criticado por Laval e Dardot (2019). Segundo os autores, o referido Estado, teria se transformado cada vez mais em um Estado providencial, distribuidor de benefícios, regido mais pelas pressões econômicas em detrimento dos direitos dos cidadãos. É também neste contexto que os autores propõem a “lógica do comum”, que se configura como a participação política direta e na gestão do que é comum.

O princípio do comum não leva à mera defesa das conquistas do Estado social, porque envolve um sentido do social que é diferente do solidarismo de Estado [...] A lógica do comum que deve prevalecer no campo social é a da participação política direta na decisão e na gestão do que é “posto em comum”. Os fluxos financeiros que circulam entre contribuintes e beneficiários não são “de ninguém” em particular, assim como não são de “responsabilidade” do empregador: na realidade são usos da produção decididos coletivamente e atribuídos individualmente. Portanto, a organização e o significado da solidariedade têm de ser inteiramente revistos a partir do eixo do comum. Permitindo-se a introdução de relações democráticas no governo dos organismos sociais, é a administração do Estado social que deve se transformar em instituição do comum. (LAVAL; DARDOT, 2019, p. 81,82)

Pensando no contexto da dinâmica de participação social proposta no âmbito da gestão dos Territórios de Identidade da Bahia, há que se considerar o potencial de “instituição do comum” a ser desenvolvido à medida em que se tem proposto a “interface socioestatal”, como uma outra forma de se desenhar e instituir o planejamento público. Pois, convém lembrar que na aliança analítica entre ciência política e sociologia, os entes que interagem em processos participativos são vistos como “sujeitos sociais”, uma vez que não se trata de “indivíduos isolados nem de indivíduos membros somente de uma dada classe social” (GOHN, 2019, p.

67); trata-se de cidadãos e cidadãs. Nesse sentido, estamos considerando também o que afirma Milani, ou seja, que “a participação social deriva de uma concepção de cidadania ativa” (MILANI, 2008, p. 560).

Assim, a participação social no processo de elaboração do PPA do estado da Bahia passa a ser pensada no interior de “formatos e configurações das interfaces socioestatais” coexistentes nas três esferas de governo: Conselhos Gestores de Políticas; Conferências Temáticas; Grupos de Interesse; Plano Plurianual Participativo (PPA P); Ouvidorias e; Audiências e Consultas Públicas (BAHIA, 2012, p. 18).

A seguir, apresentamos nossa aproximação investigativa sobre as experiências de elaboração participativa dos planos plurianuais PPA 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2020, remetendo a documentos institucionais, publicações em websites, bem como às narrativas daqueles nossos interlocutores que se constituíram sujeitos ativos na etapa de elaboração dos referidos planos plurianuais.

2.1.1 O PPA Participativo 2008-2011

Inicialmente, é mister esclarecer que, com relação ao PPA 2008-2011, há poucos documentos produzidos e/ou acessíveis que podem se constituir em fonte primária de pesquisa. No tocante à memória do processo, a principal fonte documental é o Caderno “PPA Participativo: registro de uma história”, publicado pela SEPLAN em 2012 e que discorre sobre os PPA’s de 2008-2011 e 2012-2015. Assim, o referido caderno se constituiu em nossa principal fonte primária e, de forma incidental outros documentos e publicações foram acessados.

No PPA 2008-2011, o modo de gestão que passou a orientar as ações governamentais a partir do mandato do governador Wagner (2007-2010), baseia-se na “governança solidária” fundada em princípios, os quais nortearam também o processo de elaboração do PPA Participativo. São eles:

[...] a Ética no tratamento das questões públicas; a Democracia permeando a relação entre governo e sociedade; a transparência e o Controle Social das ações do governo, especialmente através dos conselhos de políticas públicas e dos fóruns territoriais; a Participação Cidadã na formulação e implementação das políticas públicas e o compromisso com a Efetividade e a Territorialização das ações e, por fim, a Transversalidade e a Descentralização Administrativa [...] (BAHIA, 2007 *apud* BAHIA, 2012, p. 33-34).

Ancorado nestes princípios o governo do Estado, organizou seu processo participativo de elaboração do PPA, realizando a escuta social junto aos 26 Territórios de Identidade mapeados até então. Tal escuta, oportunizada pelos *encontros territoriais*, possibilitou um processo de familiarização do cidadão comum com os processos institucionais que moldam a elaboração de um plano plurianual.

Os encontros territoriais geraram questionamentos e diálogos sobre o exercício do poder público, a execução orçamentária, o nível de arrecadação do Estado, as bases econômicas da Bahia, as condições de operação do governo e o nível de compromisso com a sociedade e suas contribuições para o exercício das deliberações públicas (BAHIA, 2012, p. 33).

Assim, sob o tema “PPA Participativo – Você construindo a Terra de Todos Nós”, inicia-se a experiência da realização dos planejamentos plurianuais participativos do estado da Bahia tendo os Territórios de Identidade como unidade de planejamento público.

A elaboração do primeiro plano plurianual com participação social a partir dos Territórios (PPA P 2008-2011), encontrou ressonância em todo o estado. O ambiente democrático que se instalara recentemente no país e na Bahia contribuiu para motivar e mobilizar os sujeitos ativos naquele estado.

Eu considero que o primeiro [PPA P], ele teve essa coisa mais forte da participação. Todos estávamos muito emocionados porque era a primeira vez que a esquerda tinha chegado ao poder na Bahia e aí estávamos ainda todos estimulados com os primeiros 4 anos do governo Lula que também teve muita participação, muitos conselhos sendo criados, fortalecidos. Tanto que as regras eram mais, assim abertas; nas audiências chamava-se todo mundo, quem quisesse ir [...] uma grande mobilização e até o número de propostas foi muito grande, as discussões foram muito efetivas (Wilson).

Na avaliação do governo do Estado, tratou-se de um momento histórico de “alta qualidade política”, aonde a ação de governo de planejar em conjunto com a sociedade, possibilitou que fosse internalizada “ao exercício limitado do Estado, a esperança, a fala, a participação, a expectativa dos cidadãos e das cidadãs envolvidos neste processo” (BAHIA, 2012, p. 33).

Marcelo e João corroboram com tal análise.

As primeiras plenárias, como eu disse, foram enormes! Era um momento de chegada da democracia num estado oligárquico, aristocrático quase, dominado por uma oligarquia terrível, autoritária, ligada a ditadura militar historicamente... E a chegada de Wagner e aquele governo junto com Lula,

no Brasil, representou um momento de transição muito importante, acendeu os ânimos democráticos. E você sabe que essas plenárias do PPA, as primeiras, foram massivas, davam oitocentas pessoas, mil em alguns territórios [...] (Marcelo).

Participei ativamente disso, foi exatamente na gestão de Jaques Wagner, quando ele assume o governo da Bahia que ele chama a Coordenação Estadual dos Territórios para construir o primeiro PPA Participativo e aí tinha plenária de até mil pessoas! Imagine, uma plenária com o governador, com o secretário de planejamento, um monte de deputados... coisa nova para o povo baiano que vinha de governos carlistas que nunca deram oportunidade para ninguém falar nada, então o povo queria falar (João).

Para Mazinho, a experiência de realizar o primeiro plano plurianual participativo no Estado, apesar de condições técnicas e orçamentaria adversas, por se tratar do primeiro ano de mandato de uma nova gestão com uma equipe ainda sem muita familiaridade técnica com os processos institucionais, foi fundamental inclusive para fortalecer a noção de identidade para os territórios mapeados.

E aí, a gente fez o primeiro PPA Participativo, que foi em 2007, todo baseado e apoiado pelos Territórios. O governo do estado não tinha recurso, porque era o último ano do PPA feito pelo governo Paulo Souto e então, em 2007, não tinha previsão de recurso para fazer um PPA dessa forma e foi justamente a arte da Bahia, né, que Gil fala da “régua e do compasso”, que a gente vai criando um bocado de coisa.... e a gente disse: nós vamos fazer com os Territórios. E então foi com base nos Territórios que a gente realizou o PPA Participativo, o primeiro PPA participativo de fato, onde teve as plenárias territoriais, mais de 800, de mil pessoas participando! Foi um negócio muito rico! Aí surgiu a Identidade! (Mazinho).

Observa-se nas falas de Wilson Dias, Marcelo, João e Mazinho a força atribuída à participação social enquanto um projeto político.

E, no tocante a essa questão, consideramos relevante pontuar alguns elementos à luz do movimento de correlação de forças em qualquer processo de disputa de poder; questões essas que permearam a análise na presente tese.

Partindo do pressuposto da multidimensionalidade e polissemia da participação sociopolítica e, do conflito social, intrínseco à sociabilidade democrática⁵¹, consideramos que é permanente a existência de mais de um projeto político em construção simultânea (e em disputa) nas sociedades modernas. Nesse sentido, concordamos com Dagnino, quando defende a noção de projetos políticos distintos existindo simultaneamente e, “sob os quais se articula toda uma variedade de subprojetos, que apresentam uma relativa diversidade interna”

⁵¹ Questões abordadas na Introdução do presente trabalho.

(DAGNINO, 2004, p. 96). Segundo a autora, a noção de projetos políticos, em sua pluralidade, contribui para a superação de uma “visão homogeneizadora tanto do Estado quanto da sociedade civil e o reconhecimento de sua diversidade interna, como base para pensar as suas relações” (DAGNINO, 2004, p. 98).

A concepção gramsciana de projeto político estabelece um vínculo “indissolúvel” entre cultura e política, o que demanda a análise de produção de sentidos no cotidiano, dimensão analítica essencial em nossa pesquisa.

Nesse sentido, importa lembrar que o poder político, para Gramsci (2000), não ocupa somente um espaço (o Estado, enquanto sociedade política) e tampouco é exercido somente a partir dos interesses de frações da classe dominante que controlam conjunturalmente os meios de produção (presentes na infraestrutura); o poder se materializa também na sociedade civil e refere-se a um conjunto de relações sociais, materializados nos aparelhos condutores de hegemonia.

Assim, a cultura na perspectiva gramsciana, constitui em uma esfera estratégica na qual se travam importantes batalhas políticas, na busca permanente de novos consensos que favoreçam transformações no interior da sociedade capitalista, alargando a dimensão social da democracia na sociabilidade moderna, rumo a uma sociedade democrática, igualitária e justa.

Neste contexto, e considerando o momento histórico que representou do primeiro Plano Plurianual Participativo, importa ressaltar a preocupação no tocante à metodologia utilizada no PPA P 2008-2011. Maria Teresa Ramos da Silva, em sua análise “O PPA como espaço de aprendizagem da participação social: um olhar metodológico”⁵² (SILVA, 2012 *apud* BAHIA, 2012), elencou os princípios metodológicos que nortearam a concepção do primeiro plano plurianual participativo da Bahia. São eles:

- a) Adoção do Mapa Estratégico de Governo como referência para a consulta pública: O mapa apresenta graficamente o conjunto de eixos temáticos prioritários para o desenvolvimento do Estado, no período previsto para o PPA. O mapa foi o ponto de partida para os processos de consulta pública e para o planejamento da secretaria e entidades de administração indireta.
- b) Enfoque territorial dos processos de planejamento: Considerou a regionalização que estabelecia os 26 Territórios de Identidade demarcados até então.

⁵²Trata-se de um documento interno da Secretaria Estadual de Administração, Coordenação de Educação Corporativa e Aprendizagem Organizacional, de abril de 2012, ao qual não foi possível o acesso direto.

- c) Envolvimento das secretarias na implementação do PPA P. participando na organização das plenárias nos Territórios de Identidade e realizando as conferências setoriais.
- d) Qualificação dos servidores públicos estaduais para moderação das plenárias territoriais: qualificação, com foco em facilitação de grupos, de cerca de 50 servidores públicos.
- e) Transparência: concomitante às audiências realizadas nos Territórios, disponibilizou-se um site para a população registrar suas propostas, bem como um portal para disponibilização de informações. Além de ter sido criado o Conselho de Acompanhamento (CAPPA), cuja função principal é fiscalizar a execução do PPA, conforme sinalizado anteriormente (BAHIA, 2012).

Assim, audiências públicas denominadas “plenárias territoriais” eram abertas a todos os cidadãos maiores de 16 anos que estivessem representando entidades e segmentos sociais. Concomitante às plenárias e, considerando também a setorialidade em que estão dispostas as políticas públicas no país, o governo do Estado realizou 13 conferências reunindo a sociedade civil e os poderes públicos (das três esferas) para a discussão das políticas públicas. As secretarias estaduais foram as responsáveis pela organização de tais conferências; realizaram conferências com participação social, as seguintes secretarias: Secretaria Estadual de Cultura (SECULT); Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia (SECTI); Secretaria Estadual de Trabalho, Renda, Emprego e Esporte (SETRE); Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDE); Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR); Secretaria Estadual de Promoção e Igualdade (SEPROMI); secretaria Estadual de Meio ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH); Secretaria Estadual de Saúde (SESAB); Secretaria Estadual de Educação (SEC); e Secretaria Estadual de Relações Institucionais (SERIN) (CANEDO, 2008).

A estratégia metodológica de todo o processo foi desenvolvida pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e previu dois eixos de desenvolvimento, com suas respectivas linhas de ação: 1) Desenvolvimento com Inclusão Social e Igualdade – Prioridade para Educação e Saúde; e 2) Produzir e Crescer Repartindo – Crescimento Econômico Sustentável com Geração de Emprego e distribuição de Renda (BAHIA, 2012).

O primeiro eixo, além de educação e saúde, englobou segurança, direitos humanos, cultura, esporte, lazer, assistência social, inclusão digital e infraestrutura social (habitação e

urbanismo, saneamento e energia). O segundo eixo baseou-se na dinamização da produção de bens e serviços com agregação de valor ao território baiano. Priorizou-se,

[...] as soluções microeconômicas típicas de produção organizada sob a forma de agricultura familiar, cooperativas, associações, microempresas, sem prejuízo do incentivo que se faz necessário à produção empresarial de todos os portes, considerando sempre como prioridade os projetos estruturantes capazes de garantir um desenvolvimento da rede produtiva com repercussões sociais, segundo um modelo de desenvolvimento sustentável que assegure às futuras gerações um meio ambiente saudável (BAHIA, 2012, p. 36).

Com base nesses princípios e nos eixos de desenvolvimento, a escuta social ocorreu por meio das plenárias territoriais e das conferências setoriais.

Nas plenárias territoriais, a metodologia da escuta social se valeu da divisão de grupos por eixos temáticos e subtemas, sendo a ação desenvolvida em quatro momentos:

- Sensibilização inicial sobre o tema (com uma apresentação teatral de curta duração;
- Abertura oficial;
- Oficina temática para proposição e sua sistematização; e
- Plenária de apresentação das propostas com escolha dos representantes do Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPP). (BAHIA, 2012, p. 37).

O PPA-P 2008-2011 cobriu os 26 Territórios de Identidade, em 18 encontros territoriais, contando com a participação de cerca de 12 mil pessoas.

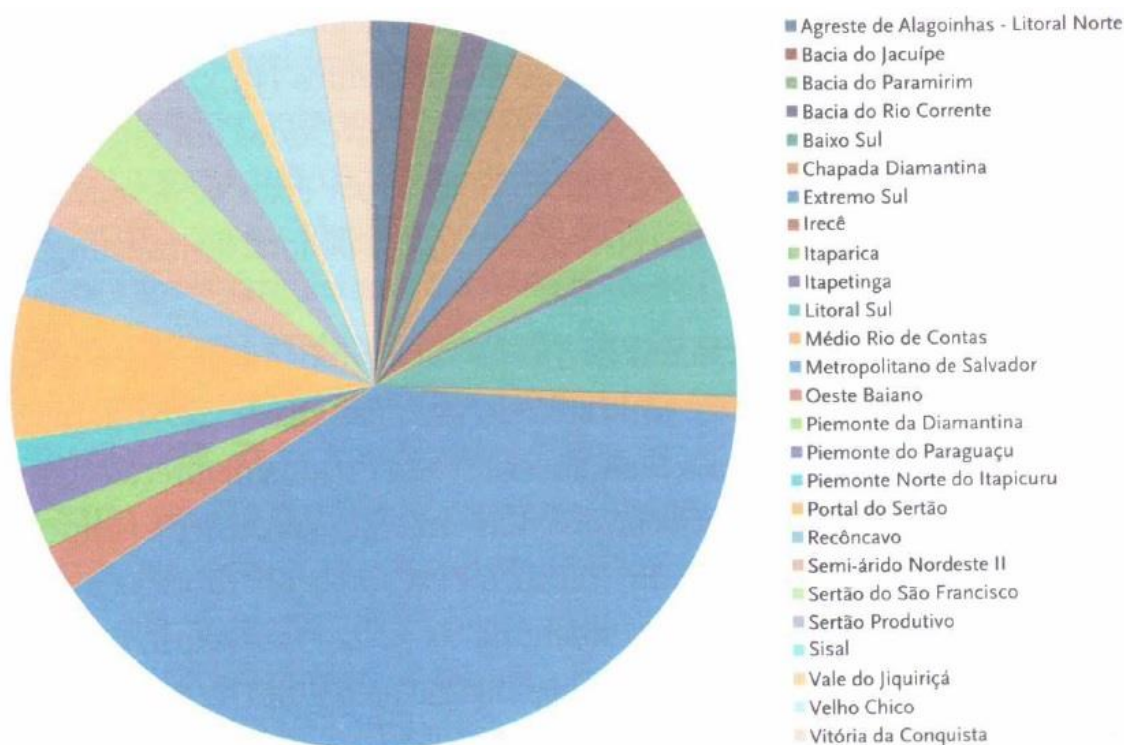
Ressalte-se que, naquele momento inicial de um processo participativo de planejamento, no primeiro ano de um novo mandato, os encontros não aconteceram, geograficamente, em cada um dos 26 Territórios de Identidade. Diante do prazo limitado para a realização da consulta à sociedade, de forma coordenada com o calendário institucional de finalização do plano plurianual, alguns Territórios foram incluídos nas plenárias de outros. Não obstante, foi respeitado o critério de separação por Território de Identidade (BAHIA, 2012).

Segundo os documentos pesquisados, no processo de escuta foram aprovadas 8.633 propostas (elaboradas e organizadas por tema, prioridade e território), sendo que 80% delas compuseram os programas e ações das secretarias de governo, previstos no PPA 2008-2011⁵³.

53 Fontes: Cartilha "PPA Participativo - 2012-2015: a Bahia de todos nós na mesma direção", publicada em abril de 2011 e Plano Plurianual 2008-2011 *apud* BAHIA, 2012.

No livro “Territórios da Bahia: regionalização, cultura e identidade, organizado por Ângelo Serpa (2015), localizamos um Gráfico que apresenta a “Distribuição dos Recursos Orçamentários por Território – PPA 2008-2011”. Embora não conste a fonte que possibilitou a elaboração autoral do gráfico, tampouco os percentuais referente ao recurso orçamentário destinado a cada Território, consideramos relevante sua reprodução, à título de ilustração.

Figura 2 - Distribuição dos recursos orçamentários por território – PPA 2008-2011



Fonte: SERPA, 2015, p. 30

O gráfico aponta que a concentração de recurso orçamentário nas regiões mais desenvolvidas no Estado persistiu naquele momento inicial da política territorial adotada pelo Estado. Tal percepção contrasta com um dos objetivos da mesma, que consiste no investimento público para o desenvolvimento territorial que enfrente as desigualdades regionais no interior da Bahia, para além da região metropolitana de Salvador. Não obstante, é possível constatar também que todos os 26 Territórios existentes até então, foram contemplados com recursos orçamentário previsto no Plano Plurianual Participativo 2008-2011.

É certo que o tempo reduzido para organizar um processo participativo em nível estadual e de tamanha complexidade, não favoreceu uma ação estratégica no tocante ao

fortalecimento da dimensão pedagógica e formativa de processos participativos, mas algo novo estava nascendo e ecoando em todos os cantos e recantos da Bahia.

Foi uma coisa que foi mobilizado para ir, mas não teve uma discussão prévia para preparar as pessoas para participar, nem houve uma discussão de critérios técnicos para formular as propostas, ou nem de representatividade, para elaborar as propostas. Então, foi a festa da democracia, foi uma coisa que não tinha como ser muito diferente, naquele momento (Marcelo).

Muitas plenárias foram percebidas mesmo como espaços de festas nas quais não precisava de convite para entrar.

Então acabou que foi com toda festa, toda força para as plenárias e elas eram plenárias abertas, amplamente divulgadas. Você ia passando na rua...estava alí um evento acontecendo no município e: “o que está acontecendo aí? Ah, é o PPA”; e aí quem quisesse entrava. Entrava e participava e era bem assim, aberto, democrático! (Marcelo).

Então, esse PPA foi o que deu a oportunidade do governo do estado trazer o seu planejamento plurianual para a boca do povo, para a mão do povo, esse plano plurianual saiu de dentro dos gabinetes e isso foi uma coisa muito inovadora e vai continuar sendo porque o Wagner terminou os dois mandatos dele, o Rui assumiu e continuou fazendo a mesma coisa. (Pedro).

Sem dúvida, o primeiro Planejamento Plurianual Participativo constituiu-se no marco institucional inaugural da política territorial no estado da Bahia.

2.1.2 PPA Participativo 2012-2015

A edição do PPA Participativo 2012-2015 partiu de uma revisão do processo anterior e foi amadurecida, especialmente “no sentido de qualificar o público a ser mobilizado para as plenárias territoriais e defini-lo nos limites da representatividade coletiva” (BAHIA, 2012, p. 41).

A experiência vivenciada na elaboração do PPA 2008-2011, aliada ao compromisso de aperfeiçoar os processos democráticos no sentido de se compatibilizarem com a complexidade de elaboração da peça técnica, nortearam o processo avaliativo e a preparação do próximo processo de escuta social para elaboração do PPA 2012-2015.

No processo de elaboração do primeiro PPA participativo – 2008-2011 -, havia muita motivação política e pouca familiaridade com o ambiente da gestão pública.

Mas aí, o que aconteceu? O primeiro passo é esse, naquele momento havia um governo em transição, uma turma que estava chegando para realizar este projeto de democratização, e era exatamente uma parte de quem não tivera uma experiência de gestão antes, era quem estava chegando na máquina e tinha prazos a cumprir, porque o PPA é todo regimentado por prazos na lei e tinha que fazer todo aquele movimento: conceber, desenhar, montar equipes para a estrutura, para logística, para fazer articulação e mobilização [...] (Marcelo).

As dificuldades técnicas para realizar um PPA participativo, buscando a inclusão das demandas e propostas advindas das plenárias, foram muitas.

E a SEPLAN sistematizou tudo, por Território, publicou no site pra quem quisesse ver, ficava registrado lá todos os pedidos e a SEPLAN, ela fazia meio que uma revisão geral, porque vinha propostas que eram, por exemplo, para o município fazer; ou que era de competência do governo federal e as pessoas não sabiam muito dividir uma proposta para um plano plurianual estadual; havia coisas que não tinha como encaixar. Então tinha que limpar e pegar aquilo que era realmente, vamos dizer assim, “ppalizável” (risos) e fechar ali. E aí fazer a consolidação das propostas. E ainda assim ficaram muitas propostas de fora, porque também aquele PPA tinha muitos programas. Era um PPA quase parecido ainda com o que era feito nos governos anteriores, que era quase um orçamento gigante, com milhares de propostas, muitos programas, cada programa para uma atividade e não um programa transversal por tema, por problema; eram programas por interesses e demandas e ficava muito grande. Então, tudo isso dificultava a gestão posterior do PPA (Marcelo).

A avaliação do processo anterior explicitou a necessidade de um novo formato das plenárias e de uma metodologia que qualificasse o processo de escuta no sentido de se obter maior eficácia no aproveitamento das propostas, considerando a adequação técnica à estrutura de um plano plurianual.

Primeiro teve uma discussão, o governo vai continuar fazendo um PPA Participativo? PPA tem que fazer, né, mas participativo? Ficou aquele debate, se ia continuar ou não. [...] Aí nessa discussão, a gente tirou alguns critérios: não ia ser ampla, aberta, ia ser restrita, a partir de representatividades: ao invés de chegar lá quem quisesse, ia chegar representações e para fazer isto a gente tinha que criar uma plenária com um corte (Marcelo).

Para se chegar no novo formato das plenárias, havia que se dimensionar também, o custo de todo o processo, posto que esse envolvia uma grande logística para realização de

plenária nos 26 territórios, bem como um processo anterior de capacitação, da equipe técnica e dos representantes dos órgãos colegiados, que executariam as ações em cada Território.

E aí considerando a questão de orçamento e tal, chegamos no número de 200 pessoas por Território, um limite. E o desafio era: como é que você vai dizer no Território que são duzentas pessoas? Como é que um território resolve quem vai e quem não vai para a plenária? Uma coisa complicada de se resolver. Mas a gente tinha que passar essa tarefa para o Território. E essa foi uma discussão muito importante. E a gente saiu dali [da SEPLAN] e procuramos um pessoal da Secretaria de Administração, porque tem um Núcleo lá dentro muito importante, que faz formação para gestores, e eles tem uma ampla habilidade de metodologia participativa. Isso foi outro destaque muito importante no desenvolvimento do trabalho: a gente criou uma metodologia científica, técnica, pedagógica para a participação acontecer em termos mais efetivos, eficientes, entendeu? Primeiro a gente tinha decidido reduzir o número de participantes da plenária e também a gente saiu dali [da reunião técnica com a Secretaria de Administração], certos de que a gente tinha que diminuir a quantidade de propostas, tentar enxugar e fazer isso (Marcelo).

Assim, uma equipe técnica envolvendo trabalhadores da SEPLAN e da Secretaria de Administração começou a formatar a metodologia participativa que nortearia o processo de escuta para elaboração do PPA 2012-2015.

Então, na metodologia que foi desenhada com essa equipe da Secretaria de Administração, a gente desenhou um método para fazer chegar a esses termos, da representação e da diminuição de propostas. Aí a gente criou os GT's Territoriais, os Grupos de Trabalho Territoriais para construir a plenária do PPA. Veja que foi totalmente diferente: a outra, a gente foi, chegou com tudo pronto e a galera só teve que ir lá (Marcelo).

Os GT's Territoriais foram capacitados pela equipe técnica com o objetivo de auxiliar na mobilização, preparação e organização das plenárias em cada Território.

Aí, beleza, montou-se estes grupos e a gente foi para uma oficina de três dias, com essa turma para, metodologicamente e de forma participativa, construir a metodologia da plenária. E foi muito legal isso, porque saiu uma metodologia toda desenhada, de métodos de participação, que tinha jogo participativo, elementos pedagógicos para tirar as propostas. E também saiu uma discussão clara com eles, para definir o que é uma proposta para PPA, uma proposta estratégica e uma proposta territorial, para diferenciar do que é uma proposta leviana, ou, uma proposta sem sentido, ou uma proposta que é local. Tudo isso foi muito bem trabalhado com esses grupos e eles ficaram responsáveis de voltar para o Território e fazer pré-assembleias, antes da plenária, para discutir com as pessoas, com as representações, tanto quem ia participar, quanto esses conceitos, e usando essa metodologia, para tirar dali uma visão participativa do que é

uma proposta de PPA, uma proposta estratégica e tal. Inclusive, muitos, nesse momento, nas pré-assembleias, fizeram uma pré elaboração de propostas. E um incentivo muito importante, foi de que eles todos, nestas pré-assembleias deveriam olhar o Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável, aqueles Territórios que tinham um Plano, que vinha sendo construídos com o MDA, [...] Então eu destacaria como muito importante esse trabalho também, com os Grupos de Trabalho Territoriais e essa pré preparação para a plenária (Marcelo).

Observa-se, portanto, que houve um cuidado diferenciado na elaboração da metodologia em relação àquela adotada para elaboração do PPA anterior. Sendo que o governo do Estado deliberou por encontros prévios com representantes dos territórios visando aprimorar a escuta social enquanto um importante canal de interlocução com a sociedade para a elaboração do plano plurianual.

Os Grupos de Trabalho Territoriais (GTTs) foram formados a partir dos representantes por território convocados para o seminário/oficina, identificados entre os integrantes do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual (CAPPa); dos Colegiados Territoriais (CODETER); do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER); e os articuladores territoriais de cultura⁵⁴ (BAHIA, 2012).

A oficina relatada por Marcelo integrou um seminário de apresentação do Plano anterior, como o objetivo de “provocar uma reflexão crítica dos participantes sobre o caráter pouco territorializado das proposições apresentadas em 2007 e a necessidade de qualificar as propostas oriundas desse processo de participação” (BAHIA, 2012, p. 43).

Assim, com relação à oficina, a ideia era capacitar os/as participantes integrantes dos Grupos de Trabalho Territoriais, de modo que eles/elas se constituíssem em multiplicadores/as do processo em seus territórios, quando da realização das ações de mobilização e preparação para as plenárias em cada Território.

A configuração da oficina baseou-se em três princípios norteadores da participação social nas plenárias do PPA, os quais foram elencados com base na avaliação do processo de elaboração do primeiro PPA Participativo: a) Foco no Desenvolvimento Territorial; b) Foco no caráter estratégico das proposições e; c) Foco na inclusão da diversidade de interesses e segmentos (BAHIA, 2012).

Baseado nestes princípios, elencou-se as finalidades da oficina:

- i) possibilitar aos GTTs uma reflexão sobre o PPA como instrumento de planejamento estratégico do Estado; ii) apresentar o significado e

54 A respeito dos articuladores territoriais de cultura, trataremos no capítulo 4.

importância da participação da sociedade nesse processo de planejamento e iii) definir o papel dos Grupos na mobilização e qualificação dessa participação social (BAHIA, 2012, p. 44).

Com a oficina, a SEPLAN e SAEB objetivavam “qualificar a participação dos Territórios no planejamento estadual; reduzir o número de propostas; e garantir uma priorização centrada na visão estratégica e no enfoque territorial” (BAHIA, 2012, p. 45). Assim, o processo metodológico preparatório buscava enfrentar os seguintes desafios quando da realização das plenárias territoriais: “i) criar um senso de unidade entre os participantes; ii) estabelecer parâmetros para uma escolha informada e; iii) viabilizar o tempo mínimo necessário para a produção e priorização de propostas” (BAHIA, 2012, p. 45).

Desta feita, a proposta metodológica para as plenárias também foi formatada como uma oficina de trabalho, nesse caso estruturada em três momentos:

- 1) Sensibilização e alinhamento de princípios, com o objetivo de estabelecer o senso de unidade necessária aos processos decisórios;
- 2) Análise do contexto territorial em relação ao tema, como fonte de informação necessária ao processo de escolha;
- 3) Apresentação das propostas prioritárias (BAHIA, 2012, p. 45).

Com relação aos “eixos estruturantes” do PPA 2012-2015 foi estabelecido o seguinte elenco: a) Inclusão social e afirmação dos direitos; b) Desenvolvimento sustentável e Infraestrutura para o desenvolvimento; c) Gestão Democrática do Estado. Cada eixo, congregava os “núcleos temáticos” correspondentes (ver Figura 1, abaixo). Desta forma, nas plenárias do PPA-P 2008-2011, “os participantes poderiam apresentar propostas por temas que seriam inseridas no eixo, no núcleo temático e no tema, facilitando a seleção e ordenação das propostas no Programas de Governo” (BAHIA, 2012, p. 45).

Figura 3 - Núcleos Temáticos – PPA (20112-2015) – Governo Estado da Bahia



Fonte: BAHIA, 2012, p. 47.

Assim, para os planejadores que compunham a equipe de governo, a avaliação do PPA-P anterior, bem como a decorrente nova formatação metodológica para preparar e realizar as plenárias territoriais, permitiram o amadurecimento do processo e favoreceram um engajamento social em outras etapas do Planejamento Plurianual 2012-2015, além daquela referente à indicação de prioridades.

Se em 2007 a participação da sociedade civil se resumiu à etapa de indicação de prioridades temáticas e na eleição dos membros do fórum de Acompanhamento do PPA (CAPP), que ocorreram na plenária territorial, em 2011 a participação se ampliou, com o envolvimento da sociedade em todas as etapas de construção do Plano (BAHIA, 2012, p. 45).

Para o governo do estado,

Confirmam este avanço a constituição do GTT, a discussão e o aprimoramento da matriz temática do PPA Participativo, a sensibilização e formação dos multiplicadores para atuação nos territórios, a realização das plenárias prévias e a mobilização para a participação nas plenárias territoriais (BAHIA, 2012, p. 45-46).

Outro aspecto ressaltado com relação à nova metodologia, refere-se ao desafio de contribuir para uma cultura de participação social que privilegiasse a noção do coletivo, do que é comum, parametrada na perspectiva da interface socioestatal:

Do ponto de vista metodológico, a perspectiva adotada superava uma lógica de participação social centrada no individualismo, no atendimento à necessidade imediata e localizada e no fortalecimento do padrão reivindicatório da relação Estado-sociedade, segundo o qual a sociedade pede e o Estado atende (BAHIA, 2012, p. 46).

Em 2009, também visando à preparação do processo de elaboração do Plano Plurianual para o próximo quadriênio, foi criado o Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia⁵⁵. Tal Núcleo de Moderadores tinha a responsabilidade de criar um ambiente propício ao debate e ao intercâmbio de experiências entre os diversos membros do Grupo de Trabalho de cada Território, “evitando situações de desequilíbrio e manipulação”. (BAHIA, 2012, p. 46). O Núcleo de Moderadores foi composto por servidores públicos do estado, qualificados especificamente para o trabalho de moderação, além do conhecimento técnico sobre plano plurianual e orçamento. Dentre as estratégias adotadas pelo núcleo, destaca-se:

- [...] i) reuniões prévias com os representantes das secretarias envolvidas no processo, para definição dos representantes do poder público e do tempo de explanação de cada um deles, tendo em vista que as plenárias do PPA se constituíam em um momento de escuta social, no qual a palavra pertencia à sociedade civil, cabendo ao Estado escutar;
- ii) reserva de um espaço específico para os ocupantes de cargos nos poderes executivos e legislativos, nas cidades integrantes dos Territórios, onde agentes políticos foram mantidos em salas separadas, dedicando-se a discussões específicas, objetivando assegurar a desenvoltura na participação dos membros da comunidade (BRASIL, 2012, p. 46).

Observa-se a relevância que o processo de escuta ganha nestas estratégias, ressaltando-se que a “palavra pertencia à sociedade civil” e que ao Estado cabia escutar.

Porém, o Núcleo de Moderadores durou pouco.

E, o governo do estado também - e isso é muito importante -, preparou os monitores [os moderadores]. Através de um decreto foi criado um núcleo para atuar não só no PPA Participativo. Este grupo foi criado durante a execução do PPA 2008-2011, pela SEPLAN e Secretaria de Administração. Reunia funcionários do estado, gestores e capacitava para transformá-los em pessoas capazes de fazer as facilitações dessas escutas. Isso foi um decreto que nomeava as pessoas que faziam a formação, depois isso foi deixado de lado, abandonado. Mas era uma experiência muito importante também, porque era muito rica essa formação, esses gestores aprenderam muito nesse processo de formação, de capacitação para serem facilitadores da escuta social e aprenderam também na própria experiência de ir lá, fazer [...], muda a cabeça dos gestores, porque ele fica preso na própria sala, na burocracia e, quando ele vai para o calor das discussões, vê as divergências

55 Decreto nº 11.729, de 25 de setembro de 2009.

políticas, o debate público sobre as políticas [...], foi muito interessante isso também (Marcelo).

Com relação às Plenárias Territoriais, a nova metodologia formulou-as com as seguintes etapas:

1 – Escuta Social: a preparação para a escuta envolveu uma atividade inicial de sensibilização na qual os participantes eram “estimulados a refletir sobre as decisões individuais orientadas por caráter competitivo e sobre as opções em grupo voltadas para os ganhos coletivos” (BAHIA, 2012, p. 48);

2 – Reflexão sobre os aspectos positivos e negativos por Território, por núcleos temáticos. Os princípios que nortearam esta etapa foram: “i) foco no desenvolvimento territorial; ii) foco no estratégico; e iii) diversidade e inclusão” (BAHIA, 2012, p. 48).

3 – Agrupamento por núcleo temático, escolhido no processo de inscrição.

4 – Sistematização das propostas, após a apresentação destas pelos grupos, sendo que as propostas foram cadastradas e informatizadas pela SEPLAN.

Essa última etapa foi considerada um avanço do PPA-P 2012-2015 em relação ao anterior, visto que todas as propostas aprovadas nas plenárias, além de sistematizadas, retornaram aos Territórios, através de mídia digital entregues a cada representante dos Territórios de Identidade. Tal processo “envolveu a classificação das propostas por Eixo estruturante, Núcleo Temático e Tema, elementos da matriz temática – matriz programática da nova metodologia do PPA 2012-2015 [...], através de um software específico para armazenamento, tratamento, triagem e disponibilização das propostas do PPA Participativo (BAHIA, 2012, p. 48).

Com essa tecnologia objetivou-se também melhorar o processo de consolidação de propostas por Território nas secretarias estaduais, de maneira que essas não trabalhassem com muitas propostas de mesmo conteúdo. Porém, segundo Marcelo, que acompanhou e participou desse processo, pois ainda atuava na SEPLAN, tal objetivo não se cumpriu: “No segundo foi tudo mais legal até, mas o problema foi que o tal sistema para fazer a vinculação das propostas que chegava e os programas, ficou ainda descompassado. Se aproximou, mas continuou ainda descompassado”.

Segundo ele, a estrutura do PPA já era bem mais enxuta e os programas definidos por problemas, o que facilitaria as interfaces entre secretaria, porém, não se conseguiu, naquele momento, resolver a duplicidade de propostas, de forma eletrônica, o que daria agilidade ao processo.

Ainda continuou um “de-para”, embora os programas, já tivessem mudado totalmente o PPA, porque foi baseado nos programas do governo Lula, e tentou sair daquela centena de programas, enxugando o número de programas [...] Aí, foi desenhado um pequeno mecanismo, dentro do sistema informatizado criado para a gestão e avaliação de governo, de maneira que, se você notasse uma proposta quando ela fosse aprovada pela secretaria X, ia ficar um dispositivo lá, ia dar uma marca colorida dentro da proposta, e ia ficar anunciando ali. E aí, acabou que isso não aconteceu ...E ficamos no segundo PPA no “de-para” de novo (Marcelo).

Com relação à elaboração do PPA P 2012-2015, no seu processo como um todo, também é relevante registrar que, além das plenárias territoriais, o PPA-P 2012-2015 manteve um espaço reservado para a discussão entre agentes políticos que exercem mandato eletivo (prefeitos e vereadores). Trata-se do Grupo Institucional, o qual permitiu “o direcionamento das discussões para aspectos mais específicos da realidade dos agentes que exercem mandatos eletivos” (BAHIA, 2011, 35).

E, tal como no processo de elaboração do PPA 2008-2011, neste também foi disponibilizada a possibilidade de participar via internet, por meio da qual a população pôde indicar prioridades temáticas para o PPA, através de um processo simples de votação.

As 26 plenárias territoriais contaram com 6.042 participantes e os grupos institucionais tiveram a participação de 867 pessoas. Foram coletadas 3.288 propostas, sendo 2.996 apresentadas pela sociedade e 292 indicadas nos grupos institucionais. A SEPLAN validou 1.952 propostas, as quais foram “colocadas à disposição das secretarias estaduais para análise e incorporação ao Plano Plurianual, caso elas atendam [atendessem] aos critérios técnicos e legais que regem o Plano e as funções dos órgãos estaduais” (BAHIA, 2011, p. 35). Cerca de 7.000 indicações de prioridades temáticas foram coletadas por meio de participação virtual, via internet⁵⁶.

E aí as plenárias aconteceram com duzentas pessoas por território, era uma média anunciada, mas ninguém ficava na porta para impedir ninguém. Algumas passaram de 300 e tal, mas isso não era um problema. Só tentou mesmo ter um limite (Marcelo).

Ao final do processo, mais de 60% das propostas validadas foram incorporadas pelas secretarias estaduais (BAHIA, 2012) e transformadas em programas, compromissos e metas.

⁵⁶ Na avaliação do governo do Estado, a “utilização da votação através da internet permitiu à Secretaria de Planejamento mapear as prioridades temáticas por territórios, sinalizando quais temas o cidadão considera mais relevantes na construção do PPA” (BAHIA, 2011, p. 36).

Assim, observa-se que a principal marca do PPA P 2012-15 foi a atenção do aparato estatal ao processo metodológico que preparou e realizou as ações de elaboração do referido plano plurianual. No que tange à participação social, a principal preocupação foi qualificá-la na correspondência do que requisita uma peça técnica institucional daquele porte; tal qualificação ocorreu observando-se a necessidade de se atentar para a capacitação/formação do público participante, bem como sua delimitação nos limites da representatividade coletiva.

2.1.3 O PPA Participativo 2016-2019⁵⁷

O PPA 2016-2019 se constituiu no primeiro da gestão de Rui Costa, governador eleito pelo Partido dos Trabalhadores, dando sequência ao terceiro mandato de governo do estado liderado por aquele partido, em governos de coalização compostos por forças políticas de espectro da centro esquerda bem como por forças políticas, avaliadas naquela conjuntura, do campo da centro-direita.

Segundo o governo do Estado, conceitualmente, o modelo do PPA 2016-2019, tal como os anteriores (desde 2007) manteve o alinhamento com o PPA da União, “o que fortalece a dimensão estratégica do plano, integrando-a com as dimensões tática e operacional [...]” (BAHIA, 2015, p. 22).

A base estratégica do PPA foi elaborada, conforme já apontado, considerando as diretrizes estabelecidas no PGP [Programa de Governo Participativo], a Avaliação do PPA 2012-2015, as Escutas Sociais realizadas em 2014, as informações contidas nos Cenários Prospectivos para a Bahia 2015-2030, além das diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal para o PPA 2016-2019 (BAHIA, 2015, p 23).

Nesse sentido, registre-se que todo o planejamento previsto nesse PPA-P considerou perspectivas (econômicas, sociais e políticas) que se desenhavam como tendência em alinhamento com a esfera federal, cujo novo mandato apontava na direção de continuidade de projeto político: o mandato de Dilma Rousseff, também do Partido dos Trabalhadores e eleita, pelo voto popular para o mandato de 2016-2019. No entanto, o golpe jurídico-midiático sofrido pela presidenta Dilma Rousseff vai impactar o cenário prospectivo traçado nos planos plurianuais, de cada estado e da própria federação.

Tratando-se de um novo mandato de governo do estado da Bahia, ainda que alinhado politicamente com as duas gestões estaduais anteriores, novas alterações ocorreram com o

57 Principal fonte documental: BAHIA. O PPA Participativo 2016-2019. Salvador, Governo da Bahia, 2015.

formato e a metodologia adotados para o processo participativo de elaboração do plano plurianual.

Para o PPA-P 2016-2019, foram formuladas, pelo governo do Estado, 14 Diretrizes Estratégicas as quais serviram de referência para a formulação dos programas temáticos do plano plurianual⁵⁸.

A partir das 14 Diretrizes Estratégicas formulou-se a matriz programática composta por eixo, temas estratégicos e programas, desdobrando-se em atributos dos programas, ementa e indicadores.

Essa proposta de organização da Matriz Programática difere do PPA 2012-2015, no qual cada programa tinha origem em apenas uma área temática. Dessa vez, os programas podem contemplar, concomitantemente, diversos temas estratégicos. A divisão do PPA por eixos foi abolida, uma vez que estes segregavam temas correlatos e complementares (BAHIA, 2015, p. 23-24).

Desta feita, o PPA 2016-2019 foi composto por um único eixo estruturante: “Planejamento e Gestão Estratégica para o Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável” (BAHIA, 2015, p. 24).

Os temas estratégicos definidos foram: 1) Pobreza, inclusão socioproductiva e mundo do trabalho; 2) Desenvolvimento rural e agricultura familiar; 3) Desenvolvimento urbano e rede de cidades; 4) Saúde e assistência social; 5) Educação, conhecimento, cultura e esporte; 6) Segurança pública cidadã; 7) Consolidação e diversificação da matriz produtiva estadual; 8) Infraestrutura para o desenvolvimento integrado e sustentável; 9) Inserção competitiva e integração cooperativa e econômica nacional e internacional; 10) Meio ambiente, segurança hídrica, economia verde e sustentabilidade; 11) Mulheres, gênero e diversidade; 12) Igualdade racial e identidade; 13) Geração, cidadania e direitos humanos; e 14) Gestão governamental e governança socioeconômica.

Note-se que o principal diferencial do PPA 2016-2019 em relação ao plano anterior está na perspectiva de transversalidade (associada a uma multiplicidade temática), a qual foi aprofundada nesse plano plurianual.

Dessa forma, a perspectiva de transversalidade ganha força, a partir dos temas estratégicos. O exercício de relacionar programas a temas permitiu que, ao elaborar os programas de Governo, os órgãos e entidades da Administração Estadual assegurassem o componente estratégico do PPA. Ao

58 Tais diretrizes estão relacionadas no Decreto nº 16.014, publicado em 20 de março de 2015.

definirem seus compromissos, o fizeram considerando a base estratégica à qual os temas estratégicos fazem parte. Com fundamento nessa estruturação, um programa pode produzir efeitos concomitantes sobre diversos temas estratégicos, dado o caráter transversal de seus compromissos [...] (BAHIA, 2015, p. 24).

Em sua perspectiva política mais ampla, o terceiro PPA Participativo do Governo da Bahia se apresenta como “continuidade ao projeto de aprofundamento da democracia e estabelecimento da participação social como elemento indispensável à gestão pública estadual” (BAHIA, 2015, p. 33). O PPA-P 2016-2019 também reafirma seu compromisso de consolidação dos Territórios de Identidade como unidades de planejamento e implementação de políticas públicas:

[...] O objetivo é formular políticas públicas mais afins às necessidades de cada região, garantindo assim uma maior efetividade. Os territórios são, assim, um grande avanço para o planejamento público na Bahia, pois revela e considera toda a diversidade existente em suas múltiplas dimensões: cultural, ambiental, econômica e social, além de capturar o sentimento de pertencimento da população daquela região (BAHIA, 2015, p. 34).

Ainda com relação à territorialização por Territórios de Identidade, na avaliação do governo estadual, o PPA Participativo 2016-2019,

[...] aprofunda os mecanismos de aderência do plano às demandas dos territórios, ao regionalizar as metas dos programas e inserir as demandas sociais no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Governo do Estado da Bahia – FIPLAN (BAHIA, 2015, p. 34).

A regionalização das metas publicizadas no FIPLAN pôde favorecer também o controle social, à medida que permite um melhor acompanhamento, por parte da sociedade civil, no atendimento das demandas sociais indicadas no PPA.

A metodologia para a escuta social é alterada. No processo de elaboração do PPA 2016-2019, essa se constituiu em um balanço, de outras escutas realizadas até aquele momento junto aos territórios. Buscou-se sistematizar, através dos CODETER, o resultado da escuta do Programa de Governo Participativo – PGP, realizada na campanha eleitoral de 2014 -, e a escuta dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS)⁵⁹.

59 Registre-se que não são todos os Territórios que possuíam, à época, seus Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS).

Os CODETER foram chamados a reverem estas demandas, para estabelecer uma hierarquia e retirar delas 40 prioridades para serem levadas ao PPA Participativo 2016-2019. Representantes dos 27 territórios ficaram com as 40 prioridades em mão para fazer o acompanhamento do plano (BAHIA, 2015, p. 34).

O próprio documento que contém o PPA-P 2016-2019, apresenta uma avaliação da metodologia adotada, a partir da análise de seu fluxo:

- Ampliação da escuta social para duas dimensões: a territorial e a setorial (antes era apenas territorial). A territorial envolveu a participação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial – CODETER de cada território. A setorial ocorreu através da participação dos Conselhos Estaduais (educação, saúde, segurança pública, segurança alimentar, etc.) e de reuniões com entidades representativas do setor produtivo (indústria, comércio, serviços, agronegócio, agricultura familiar, turismo e construção civil).
- As propostas elaboradas pelos CODETER, Conselhos Estaduais e entidades do setor produtivo foram sistematizadas para a formulação das propostas estratégicas.
- As propostas estratégicas foram inseridas no FIPLAN e as secretarias utilizaram como insumos para a formulação dos programas, compromissos e metas do PPA.
- As secretarias também associaram as propostas estratégicas aos compromissos e metas do PPA afim de permitir a emissão de relatórios sobre seu aproveitamento na formulação do PPA (inclusão/não inclusão) e futura execução dos programas através do monitoramento das Leis Orçamentárias Anuais – LOA.
- O Governo Estadual vai enviar para as entidades participantes do processo devolutivas e realizar plenárias para apresentar nos 27 territórios as suas metas para os próximos 4 anos em cada um deles (BAHIA, 2015, p. 35).

Para o Governo do Estado, esta nova metodologia qualifica o processo de gestão democrática e participativa que vem sendo implementado desde 2007, considerando que este formato de escuta social instalado no PPA 2016-2019, “avança ainda mais, aprofundando a participação e a governança, garantindo uma maior efetividade deste processo” (BAHIA, 2015, p. 35).

Com relação à avaliação do governo do Estado, ponderamos algumas questões, ambas remetendo à dimensão da participação social nessa edição do plano plurianual. A primeira delas refere-se à afirmação de que houve ampliação da escuta social, que se tornou territorial e setorial.

Considerando os documentos que sintetizaram as experiências dos planos plurianuais participamos anteriores e os depoimentos aqui apresentados, observamos que o cuidado com a questão da setorialidade/intersectorialidade estava colocado desde o processo de elaboração do

PPA P 2008-2011. Tanto o primeiro quanto o segundo PPA garantiram as discussões específicas das políticas setoriais nas conferências realizadas, além da escuta social territorializada. Não obstante, a escuta social setorial, na metodologia adotada para o PPA P 2016-2019, ampliou seu arco à medida em que envolveu os conselhos estaduais (educação, saúde, segurança pública, segurança alimentar, etc.) e as entidades representativas do setor produtivo (indústria, comércio, serviços, agronegócio, agricultura familiar, turismo e construção civil), como ressaltado na avaliação do governo do estado.

Por outro lado, no que tange a escuta social territorial, observamos que o PPA P 2016-2019 alterou profundamente a metodologia formulada para a participação social nos territórios: não houve plenárias territoriais específicas para a escuta durante a elaboração do PPA, tampouco aconteceram etapas preparatórias, com uso de metodologia participativa como a experiência do plano plurianual anterior. As demandas elencadas para a seleção das propostas prioritárias vieram do Programa de Governo Participativo (PGP)⁶⁰ e dos Planos de Desenvolvimento Territorial Sustentável, daqueles territórios que já haviam formulado um. Com isso, o Núcleo de Moderadores também não foi acionado e, talvez por essa razão tenha se extinguido; e o CAPPa também não foi relacionado entre os entes colegiados que atuaram no processo de seleção das propostas prioritárias, apenas os CODETER's e o CEDETER.

Não obstante, observa-se um apuramento na estrutura técnica do PPA 2016-2019, para acolher as demandas prioritárias, sobretudo ao estabelecer um único eixo estruturante: “Planejamento e Gestão Estratégica para o Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável”, a partir do qual os programas poderiam contemplar diversos temas estratégicos.

Essa observação é corroborada na avaliação de Wilson Dias, seja no que se refere à forma de garantir a participação social quanto com relação ao aperfeiçoamento de absorção das demandas na peça técnica.

No segundo [PPA P 20012-2015) ainda houve também, mas já considero uma mobilização um pouco menor, mais restrita..., não é que não houve. E depois no outro, menos um pouco ainda [de mobilização social]. Então, eu senti um pouco isso, na medida em que os PPA's eles foram passando, nós fomos tendo uma menor mobilização do ponto de vista de uma abrangência mais geral da população, mas ao mesmo tempo também, buscando, ainda que, vamos dizer, dentro da estratégia, uma qualificação, no sentido de ter menos e melhores propostas, com mais intensidade e maior perspectiva de fazer com que essas propostas tomassem forma dentro do orçamento (Wilson).

60 Lembrando que o PGP é uma ação participativa (audiências públicas) realizada pelo Partido dos Trabalhadores, que acontece durante a “pré-campanha eleitoral”, na qual se colhe subsídios para elaboração do Programa de Governo que balizará a campanha eleitoral.

Nesse sentido, com relação à territorialização das metas dos programas no PPA 2016-2019, observa-se que os números são significativos, conforme ilustra a tabela abaixo:

Tabela 4 - Balanço territorial das metas por programa

PROGRAMA	Nº de Metas	Nº de Metas Territorializadas	% de Metas Territorializadas
Educar para Transformar	108	45	42%
Bahia Trabalho Decente	14	2	14%
Turismo	20	10	50%
Saúde mais Perto de Você	72	24	33%
Meio Ambiente e Sustentabilidade	44	12	27%
Cultura e Identidades	39	8	21%
Gestão Participativa	77	50	65%
Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais	28	9	32%
Desenvolvimento Urbano	45	18	40%
Mulher Cidadã	17	8	47%
Desenvolvimento Produtivo	105	39	37%
Água para Todos	56	33	59%
Pacto pela Vida	55	33	60%
Ciência e Tecnologia	47	28	60%
Cidadania e Direitos	81	50	62%
Infraestrutura para o Desenvolvimento	39	31	79%
Desenvolvimento Rural Sustentável	47	35	74%
Esporte e Lazer	14	0	0%
Vida Melhor	33	14	42%
TOTAL	941	449	48%

Fonte: BAHIA, 2015, p. 36.

Quanto ao número de metas, destacam-se as seguintes temáticas: educação (108), desenvolvimento produtivo (105), cidadania e direitos (81), gestão participativa (77) e saúde (72). E, quanto à territorialização das metas, merecem destaque: Infraestrutura para o

desenvolvimento (79%), Desenvolvimento rural sustentável (74%) e Gestão participativa (65%).

Com relação à absorção das demandas sistematizadas por este formato de escuta, também é verificável números importantes, conforme a Tabela a seguir:

Tabela 5 - Escuta Social – PPA P 2016-2019

	Território de Identidade	População⁶¹	Total de municípios	Total Participantes	Média de participantes por município	% Participantes	Propostas discutidas	Propostas apreciadas	% de propostas apreciadas sobre as discutidas
1	Piemonte Norte do Itapicuru	274.176	9	110	12	4,79	82	40	48,8
2	Costa do Descobrimento	378.407	8	95	12	4,13	73	44	60,3
3	Itaparica	180.265	6	71	12	3,09	71	46	64,8
4	Bacia do Paramirim	149.315	8	74	9	3,22	97	47	48,5
5	Piemonte de Diamantina	209.545	9	74	8	3,22	86	40	46,5
6	Baixo Sul	382.109	15	123	8	5,35	93	42	45,2
7	Extremo Sul	449.878	13	103	8	4,48	93	47	50,5
8	Semiárido Nordeste II	424.617	18	133	7	5,79	70	40	57,1
9	Bacia do Jacuípe	268.578	15	107	7	4,66	89	42	47,2
10	Bacia do Rio Corrente	205.491	11	76	7	3,31	81	43	53,1
11	Metropolitano de Salvador	3.899.533	13	87	7	3,79	88	40	45,5
12	Sertão do São Francisco	530.215	10	59	6	2,57	81	43	53,1
13	Piemonte do Paraguaçu	272.971	13	73	6	3,18	90	40	44,4
14	Portal do Sertão	943.941	17	95	6	4,13	67	41	61,2
15	Médio Rio das Contas	359.783	16	85	5	3,70	89	43	48,3
16	Bacia do Rio Grande	453.599	14	72	5	3,13	93	53	57,0
17	Litoral Sul	746.330	26	128	5	5,57	118	43	36,4
18	Sisal	603.641	20	91	5	3,96	62	41	66,1
19	Velho Chico	391.486	16	72	5	3,13	98	40	40,8

⁶¹ Registre-se que a população por Território de Identidade informada na Tabela 2, consta como estimativa populacional para 2018; assim, a proporcionalidade apresentada é ilustrativa, visto que as plenárias de escuta social aconteceram em 2015.

Território de Identidade		População ⁶¹	Total de municípios	Total Participantes	Média de participantes por município	% Participantes	Propostas discutidas	Propostas apreciadas	% de propostas apreciadas sobre as discutidas
20	Irecê	422.192	20	87	4	3,79	94	40	42,6
21	Chapada Diamantina	381.817	24	100	4	4,35	96	40	41,7
22	Sudoeste (antigo Vitória da Conquista)	701.299	24	99	4	4,31	88	43	48,9
23	Litoral Norte	591.996	20	77	4	3,35	58	43	74,1
24	Recôncavo	543.118	19	65	3	2,83	77	42	54,5
25	Médio Sudoeste (antigo Itapetinga)	253.488	13	38	3	1,65	79	40	50,6
26	Sertão Produtivo	473.637	20	52	3	2,26	78	43	55,1
27	Vale do Jiquiriça	311.763	20	52	3	2,26	63	40	63,5
Total		14.803.190	417	2.298	6	100,00	2.254	1.146	50,8

Fonte: Secretaria de Administração do Estado da Bahia/ SEI - Sistema Eletrônico de Informação/2020. Elaboração da autora.

Observa-se do ponto de vista demográfico, que o Território de Identidade de Bacia do Paramirim concentra o menor contingente populacional (próximo a 150 mil) e o Metropolitano de Salvador o maior número de moradores (próximo a 4 milhões). Porém, do ponto de vista da participação destacou-se no período, o Semiárido Nordeste II, com um total de 133 participantes, correspondendo a 5,79% do total de participantes na escuta social do PPA 2016-2019 (2.298), seguido do Litoral Sul com 5,57% e Baixo Sul, com 5,35%.

Com relação aos destacados índices de participação nos Territórios Litoral Sul e Baixo Sul no PPA 20016-2019, alguns aspectos podem ser ressaltados. No caso do Território Litoral Sul, este foi um dos cinco territórios da Bahia, estabelecidos pelo Programa Nacional de Territórios Rurais desde o início de sua implantação. Nesse sentido, desde 2004, o Território Litoral Sul experimentava um processo de mobilização social para organização territorial. E, no caso do Território do Baixo Sul, Ângela de Andrade, ex-superintendente territorial da Secretaria Estadual de Cultura (SECULT) e uma das entrevistadas em nossa pesquisa, comenta que a Secretaria, desde 2007, já atuava no Território, mobilizando forças sociais para discutirem o desenvolvimento da política de cultura naquela região, uma vez que o Território integrava um grupo de cinco Territórios selecionados para o trabalho inicial de elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial da Cultura. Ângela comenta ainda que, em 2007, já havia no Território Baixo Sul uma Associação de Municípios, a qual possuía Câmaras Setoriais de Agricultura, de Educação e de Saúde, o que demonstrava um grau de organização territorial.

Já, em relação ao percentual de propostas apreciadas sobre as discutidas, destacou-se o Litoral Norte, que teve 74% de suas propostas apreciadas, seguido de Sisal (66%) e Itaparica (65%).

Portanto, na ótica governamental, no que se refere à elaboração e execução do PPA, para o quadriênio 2016-2019, o território “segue como abordagem para o desenvolvimento, de maneira a garantir a desconcentração dos recursos, o foco nos problemas, a opção pela justiça social e o compromisso com os mais necessitados” (BAHIA, 2015, p. 37).

Não obstante, em nossa avaliação, a alteração do formato da escuta social, bem como da metodologia adotada na totalidade do processo de elaboração do PPA; alteraram a forma de participação social, ficando subsumido o alcance de sua dimensão

político-pedagógica à medida em que as plenárias territoriais exclusivamente para esse fim deixaram de acontecer.

2.2 Demonstrativo dos PPA's Participativos Descentralizados 2012-2015 e 2016-2019: uma leitura das áreas de Agricultura Familiar e de Cultura

Inicialmente, é necessário recordar que o recorte dessa pesquisa está considerando os universos do desenvolvimento rural - mais especificamente da agricultura familiar -, e o da política de cultura; ou seja, das políticas territorializadas formuladas para essas áreas, sendo que a justificativa por essa opção metodológica está registrada na introdução do presente trabalho.

Nesse sentido, o contexto institucional da pesquisa ficou circunscrito ao âmbito do desenvolvimento rural sustentável vinculado à agricultura familiar - políticas desenvolvidas majoritariamente a partir da Secretaria de Desenvolvimento Rural da Bahia (SDR) e da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) -; e da área da cultura - políticas desenvolvidas principalmente através da Secretaria Estadual de Cultura – SECULT com interface em outras áreas como educação, turismo, esporte, dentre outras.

No presente intertítulo apresentamos um quadro das demandas apresentadas que se transformaram em metas nos planos plurianuais participativos 2012-2015 e 2016-2019, relativo às duas áreas em questão, em cada um dos Territórios de Identidade. Antes, porém, se faz mister dois esclarecimentos.

O primeiro diz respeito à ausência de dados na planilha, acerca do Plano Plurianual Participativo PPA 2008-2011, uma vez que tais informações não estão disponíveis no site da Secretaria de Planejamento ou em outro canal institucional do governo do estado.

O segundo esclarecimento refere-se aos dados secundários apresentados na planilha dentro do universo da política de cultura, os quais se originam de forma dispersa como demandas nas plenárias territoriais, além das elencadas na conferência setorial de cultura, isso no tocante ao PPA 2012-2015. E, no que se refere ao PPA 2016-2019, as demandas da cultura identificadas na planilha correspondem às demandas que surgiram, também de forma dispersa, no Programa de Governo Participativo (PGP).

A presente planilha foi elaborada no trajeto inicial de nossa investigação, antes da realização das entrevistas. No entanto, durante o nosso contato com os/as sujeitos/as

da pesquisa, é que foi possível compreender que a participação social e o engajamento dos/das agentes de cultura dos Territórios aconteceram de forma mais intensa nas conferências de cultura estabelecidas pela Política Nacional de Cultura, do que nos processos participativos dos PPAs. Na Bahia, aconteceram conferências territoriais precedendo a etapa estadual das duas Conferências de Cultura da Bahia realizadas em 2007 e 2009, sendo que a principal reivindicação foi a territorialização do orçamento destinado a projetos culturais apoiado em editais da Secretaria Estadual de Cultura (SECULT). Assim, essa especificidade da participação social no âmbito da política de cultura não está espelhada na presente planilha, mas está devidamente tratada no capítulo 4, quando apresentamos a experiência de descentralização participativa efetivada pela SECULT, considerando a regionalização dos Territórios de Identidade.

Quadro 1 - Demonstrativo dos PPA's Participativos Descentralizados 2012-2015 e 2016-2019

Nº	TERRITÓRIO	TOTAL DE METAS	TOTAL DE METAS - AGRICULTURA	% METAS AGRICULTURA	TOTAL DE METAS CULTURA	% METAS CULTURA	TOTAL DE METAS	TOTAL DE METAS - AGRICULTURA	% METAS AGRICULTURA	TOTAL DE METAS CULTURA	% METAS CULTURA
		PPA PARTICIPATIVO 2012-2015					PPA PARTICIPATIVO 2016-2019				
1	Bacia do Jacuípe	79	18	22,78	3	3,8	121	39	32,23	6	4,95
2	Bacia do Paramirim	72	16	22,22	3	4,17	119	41	34,45	5	4,2
3	Bacia do Rio Corrente	73	16	21,92	4	5,48	113	37	32,74	5	4,42
4	Bacia do Rio Grande	108	17	15,74	4	3,7	168	35	20,83	8	4,76
5	Baixo Sul	102	16	15,69	5	4,9	151	34	22,51	8	5,3
6	Chapada Diamantina	109	21	19,27	5	4,59	156	36	23,07	8	5,12
7	Costa do Descobrimento	78	11	14,1	2	2,56	148	34	22,97	9	6,08
8	Extremo Sul	109	16	14,68	7	6,42	162	38	23,45	5	3,08
9	Irecê	140	18	12,86	5	3,57	145	40	27,58	6	4,13
10	Itaparica	103	17	16,5	4	3,88	141	34	24,11	6	4,25
11	Litoral Norte e Agreste Baiano	110	16	14,54	5	4,85	164	43	26,21	4	2,44
12	Litoral Sul	151	16	10,6	5	3,31	207	37	17,87	7	3,38
13	Médio Rio de Contas	119	15	12,6	5	4,2	159	36	22,64	6	3,77
14	Médio Sudoeste da Bahia	90	12	13,33	4	4,44	128	32	25	6	4,69
15	Metropolitano de Salvador	192	7	3,64	14	7,29	343	36	10,49	17	4,95
16	Piemonte da Diamantina	92	18	19,56	3	3,26	132	37	28,03	6	4,54

Nº	TERRITÓRIO	TOTAL DE METAS	TOTAL DE METAS - AGRICULTURA	% METAS AGRICULTURA	TOTAL DE METAS CULTURA	% METAS CULTURA	TOTAL DE METAS	TOTAL DE METAS - AGRICULTURA	% METAS AGRICULTURA	TOTAL DE METAS CULTURA	% METAS CULTURA
		PPA PARTICIPATIVO 2012-2015					PPA PARTICIPATIVO 2016-2019				
17	Piemonte do Paraguaçu	89	15	16,85	4	4,49	135	33	24,44	7	5,18
18	Piemonte Norte do Itapicuru	94	18	19,14	4	4,25	142	37	26,05	6	4,22
19	Portal do Sertão	144	17	11,8	9	6,25	201	37	18,4	9	4,47
20	Recôncavo	114	18	15,79	7	6,14	168	40	23,8	6	3,57
21	Semiárido Nordeste II	94	19	20,21	3	3,19	136	35	25,73	6	4,41
22	Sertão do São Francisco	125	18	14,4	6	4,8	172	37	21,51	8	4,65
23	Sertão Produtivo	106	17	16,03	3	2,83	147	36	24,48	6	4,08
24	Sisal	101	20	19,8	4	3,96	149	35	23,48	7	4,7
25*	Sudoeste Baiano	xxxxx	Xxxxxx	Xxxxxx	xxxxx	Xxxxxx	182	37	20,32	7	3,84
26	Vale do Jequiriça	73	16	21,92	3	4,1	126	35	27,77	6	4,76
27	Velho Chico	101	19	18,81	5	4,95	143	39	27,27	6	4,19
28*	Vitória da Conquista	144	18	12,5	7	4,86	Xxxxxx	Xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx	xxxxxx
ESTADO BAHIA		2912	445	15,28	133	4,56	4258	990	23,25	180	4,22

Fonte: SEPLAN, 2011 e SEPLAN, 2015. Elaboração da autora.

De imediato ressalte-se que os números retratam dois planos plurianuais formulados em mandatos diferentes: o plano para o quadriênio 2012-2015 corresponde ao segundo mandato Wagner (2011-2014) e o PPA Participativo 2016-2019, refere-se ao primeiro mandato de Rui Costa (2015-2018). Embora ambos pertençam ao mesmo partido e representem, em linhas gerais, governos de continuidade; no tocante aos processos de elaboração dos planos plurianuais, as gestões apresentam importantes diferenças metodológicas, como foi observado anteriormente.

No que se refere ao âmbito do desenvolvimento rural, mais especificamente no tocante ao universo da agricultura familiar, é nítida a valorização dessa área pelos Territórios de Identidade, quando comparamos, nos dois planos, as metas indicadas em relação ao número total de metas produzidas. No PPA 2012-2015 o percentual de metas referente à área de agricultura familiar não é menor que 11% (Território Costa do Descobrimento), com exceção do Território Metropolitano de Salvador (7%), no qual predomina atividades econômicas vinculadas aos setores industrial e de serviços. E no PPA 2016-2019, a situação se repete, com uma variação ascendente, com as metas relativas à área de agricultura familiar variando percentualmente entre 10,49% (Território Metropolitano de Salvador) a 43% (Território Litoral Norte e Agreste Baiano).

Ainda com relação à Agricultura Familiar, temos que o número total de metas produzidas para os Territórios de Identidade subiu consideravelmente de um plano para o outro: o PPA-P 2012-2015 apresenta um número total de metas para a agricultura familiar, de 445 e o PPA-P 2016-2019, indica 990 metas para esta área.

Com relação à área da Cultura, dadas as considerações no preâmbulo do presente intertítulo, em que são ressalvadas as particularidades que delinearam a participação social de agentes culturais nos planos plurianuais analisados, cabem algumas observações.

No PPA-P 2012-2015 o percentual de metas produzidas para o campo da cultura, considerando sua dispersão – identificada/recortada pela autora em outras áreas -, com relação ao número total de metas indicadas por Território, não alcança 10% em nenhum Território, nem mesmo no Território Metropolitano de Salvador, onde alcança o maior percentual (7,29%). Nesse plano plurianual, as metas da área de cultura variam de 2,56% (Território Costa do Descobrimento) a 7,29%. E no PPA-P 2016-2019, o baixo potencial para políticas culturais fica ainda mais significativo, pois o maior percentual de metas para a área, por território, em relação ao total de metas produzidas é menor que o apresentado no plano anterior: 6,08% (Território Costa do Descobrimento).

No tocante ao número total de metas produzidas para os Territórios de Identidade para a política de cultura, repete-se o fenômeno observado na área da agricultura familiar, ou seja, da formulação de um plano plurianual para outro, subiu a quantidade de metas produzidas: em 2011 (plano 2012-2015) produziu-se 133 metas e em 2015, para o plano plurianual seguinte, foram 180 metas para a área da cultura.

Por fim, com relação à participação social nos Territórios de Identidade para a formulação de planejamento público, a planilha ilustra como ela pode ser potente, se estimulada e qualificada.

No tocante à qualificação dos processos participativos gestados na experiência dos governos da Bahia na elaboração dos três planos plurianuais supracitados, verifica-se que há uma relação intrínseca entre estimular/garantir a participação e aperfeiçoamento do processo técnico para acolher as demandas/propostas elencadas nos processos de escuta social.

Assim, considerando o exposto até aqui, observamos que a institucionalização dos Territórios de Identidade como unidade de planejamento e a implantação dos Planos Plurianuais Participativo no estado da Bahia, constituíram-se nos dois eventos que possibilitaram a emergência da política territorial e alavancaram a gestão territorial participativa no estado. A partir da implementação do Plano Plurianual Participativo e com o fortalecimento dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER) e do CEDETER, outras políticas públicas e instrumentos de gestão foram criados e/ou fortalecidos, como os consórcios multifinalitários territoriais; o projeto Bahia Produtiva que abarca subprojetos produtivos territoriais; as cotas territoriais para fomento de projetos culturais; dentre outros.

Quanto à especificidade do Plano Plurianual Participativo na sua interface com o desenvolvimento territorial, finda a etapa de sua elaboração, os maiores desafios a uma gestão participativa vão se concentrar em suas etapas posteriores, de execução, acompanhamento e avaliação, como veremos adiante, nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 3

TERRITORIALIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA:

Um Campo Em Conflito Velado

A abordagem territorial na gestão pública brasileira ainda se mostra como um processo incipiente, em construção, apesar dos diversos dispositivos político-administrativos utilizados pelos três entes federativos para suas respectivas configurações regionais de agregação territorial e ou gestão regionalizada.

Um dos sentidos fortes da recente territorialização na Bahia é o desenvolvimento regional no estado, enquanto uma meta de gestão pública estabelecida a partir de 2007. Assim, a reflexão proposta nesse capítulo passa necessariamente pelo diálogo com algumas categorias e concepções que estão colocadas no campo de debate referente à formulação de políticas públicas impulsionadoras de desenvolvimento regional, sobretudo as mais recentes, de maneira a compreendermos a concepção de desenvolvimento territorial.

Mais uma vez, as entrevistas conduziram a um reposicionando da pesquisadora frente à literatura acerca do tema, sobretudo o diálogo com o conteúdo narrado na condição de fonte oral, a qual apontava para novos olhares às fontes bibliográficas e documentais que versavam sobre a concepção de desenvolvimento territorial que despontava no país, a partir do governo federal. Outrossim, as entrevistas - em sua realização e em uma análise preliminar de seu conteúdo -, revelaram outro aspecto, o qual nos demandou a incursão no tema proposto para o presente capítulo. Observamos que os entrevistados, em especial Mazinho, Pedro dos Anjos e João detinham um conhecimento significativo sobre a noção de abordagem territorial e seu significado conceitual e político integrando um determinado tipo de desenvolvimento. Tal fato demandou uma maior contextualização – teórica e histórica -, para a análise das entrevistas, favorecendo ampliar os ângulos de análise da experiência narrada pelos/as pioneiros/as entrevistados.

Consideramos que o saber produzido na experiência social cotidiana alcança um patamar de generalidade quando comunicado oralmente, por meio das narrativas. O sujeito quando narra sua experiência, não está ecoando somente a sua vivência individual, mas sim sua experiência social. Narrativas não são uma forma de memorização do passado, narrar uma experiência vivida corresponde a atualizar o passado no presente, o que confere à narrativa sua própria historicidade, enquanto expressão de relações sociais.

É nesse contexto que a narrativa se constitui em uma fonte de pesquisa, pois

[...] cada pessoa, valendo-se dos elementos da sua cultura, socialmente criados e compartilhados, conta não apenas o que faz, mas o que queria fazer, o que acreditava estar fazendo e o que agora pensa que fez [...]. Cada narrador dá uma interpretação da realidade e situa nela ele mesmo e aos outros, e é nesse sentido que as fontes orais são importantes e significativas (KHOURY, 2001, *apud* ARREGUI, 2021, p. 51).

Assim, o debate sobre o desenvolvimento territorial, a emergência das novas relações entre o urbano e o rural nas sociedades modernas contemporâneas, e a abordagem territorial como uma das formas de se enfrentar a Questão Regional brasileira, nortearam a discussão sobre gestão territorial participativa a partir das experiências dos/as sujeitos/as de pesquisa.

Para tanto, consideramos um divisor de águas, tanto no debate da gestão pública como na sociedade, a conquista dos movimentos sociais com a aprovação do Estatuto das Cidades (lei federal brasileira nº 10.257) e a criação do Ministério das Cidades em 2003. Trata-se de um momento ímpar no país, em que se articulam esforços no desenvolvimento de pesquisas e políticas voltadas para o reconhecimento das cidades brasileiras em suas diversidades socioculturais e desigualdades socioeconômicas e territoriais.

Destacamos neste cenário, algumas iniciativas fundamentais empreendidas no âmbito do governo federal no período de 2005-2012 na busca pela identificação das particularidades, identidades e dinâmicas relacionais desse mosaico formado por 5.570 cidades. Ao mesmo tempo, em 2008, era criado o programa Territórios da Cidadania, que teve suas origens ligadas aos Territórios Rurais, identificados pelo então Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2003. Não sem motivo ambos os ministérios foram extintos no último período, primeiramente o Ministério das Cidades, extinto em 2016 e, em 2019, o Ministério de Desenvolvimento Agrário.

Faz-se necessário, portanto, sublinhar que a perspectiva territorial nas políticas públicas brasileiras, apesar dos avanços empreendidos no início dos anos 2000, vêm sofrendo constantes retrocessos nos últimos cinco anos. É deste lugar de lutas, avanços, retrocessos e resistências que buscaremos abordar algumas de suas interfaces, passando pelos dispositivos legais, políticos e conceituais.

3.1 Em busca de novos desenhos das relações entre o rural e o urbano e as políticas territorializadas no Brasil

Conforme a exposição no capítulo primeiro da presente pesquisa, os primeiros passos para a identificação do que seriam os Territórios Rurais - o antecedente mais direto do que veio a se configurar os Territórios de Identidades da Bahia -, foram dados ainda em 2003, quando a SDT elabora o primeiro esboço dessa territorialização, naquele momento ainda assumida como região ou microrregião⁶². Com o avanço dos estudos e das proposições de políticas públicas que consideravam as relações contemporâneas entre o rural e o urbano em novas bases, um pensamento foi sendo gestado e com isso, fica patente a necessidade de novas tipologias para identificação e caracterização desses espaços. Tais tipologias foram a base para observar as políticas que estavam sendo implantadas, bem como foram essenciais para as inovações e mudanças de rumo engendradas nas políticas indutoras de desenvolvimento naquele curto período.

Além do estudo sobre a constituição de territórios realizado pela SDT/MDA sob a consultoria do IICA, com coordenação de Périco (2009), outros dois foram fundamentais para o delineamento das tipologias que captaram as novas relações entre o urbano e o rural no país. Foram eles: 1) “Tipologia das cidades brasileiras”, realizado em 2005; e, 2) O projeto “Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas”, iniciado em 2012 e que tem como um dos seus produtos a tipificação dos espaços rurais no Brasil atual.

Tanto a Tipologia das cidades brasileiras quanto a Tipologia dos espaços rurais, em suas formulações, estão associadas à noção de território; uma tendência em estudos internacionais captada por pesquisadores brasileiros.

Considerando os recentes parâmetros internacionais estabelecidos, Wanderley (2000) assinala que um dos objetivos para elaboração de uma tipologia é identificar a “dinâmica interna” e a “dinâmica externa” de cada situação.

No caso das tipologias no âmbito do rural, a autora afirma que a dinâmica interna se define em função de três eixos: “a sua inserção em uma ‘trama espacial rural’ (Jean, s/d); os usos e funções predominantes e a potencialidade de cada espaço rural, no sentido de assegurar o seu futuro na sociedade moderna” (WANDERLEY, 2000, p. 109). A segunda, a *dinâmica*

62 A respeito ver Capítulo 1.

externa, “é o resultado da inserção das aglomerações rurais em espaços mais amplos, predominantemente urbanos ou predominantemente rurais” (WANDERLEY, 2000, p. 110).

Nessa perspectiva, as aglomerações rurais em espaços predominantemente urbanos são chamados de espaços “*periurbanos*”, e os mais distantes das cidades são denominados de “*rural profundo*” ou “*remoto*”. O *periurbano*, é um espaço rural num ambiente urbano, porém, não se confunde com os subúrbios e as periferias (urbanas) das cidades. E o *rural profundo*, é um espaço “onde também se encontram cidades que frequentemente funcionam como polos centralizadores locais; está integrado à sociedade e, em alguns países, vive, de alguma forma, a efervescência do renascimento rural” (WANDERLEY, 2000, p. 110).

Assim, com base nas características elencadas por Wanderley (2000) para tipologias rurais, as quais dialogam com as duas tipologias construídas em solo nacional recentemente, apresentaremos abaixo uma síntese de cada uma delas.

A Tipologia das cidades brasileiras foi elaborada pelo Observatório Pernambuco de Políticas Públicas, em 2005, a pedido do Ministério das Cidades (e publicado pelo referido Ministério em 2008), para subsidiar a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, considerando-se os impactos que essa política poderia ter sobre o desenvolvimento regional. (BITOUN, 2009).

Em sua construção, havia uma preocupação metodológica em “buscar na associação da cidade com o território o elemento norteador da diferenciação tipológica que precisava ser construída (BITOUN, 2009, p. 25). Nessa perspectiva, estabeleceu-se um diálogo entre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Assim, a Tipologia fundamentou-se na análise da dinâmica territorial apresentada pela PNDR para diferenciar os tipos de cidades, utilizando a “tipologia sub-regional da PNDR” como um de seus recursos metodológicos.

[...], a tipologia, ao associar cidades e territórios, representa uma ferramenta para a concepção de uma ação coordenada entre o Ministério das Cidades e outros ministérios para enfrentar questões, como a da mobilidade intramunicipal, em municípios extensos, onde a cidade representa uma porção pequena do território, e como a da mobilidade intermunicipal em áreas onde as sedes municipais são distantes umas das outras (BITOUN, 2009, p. 34).

Ressalte-se que havia outros estudos sendo realizados para subsidiar a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, os quais estavam atentos a outras dimensões e/ou particularidades relativas ao urbano, como por exemplo, a questão metropolitana do

Brasil. Assim, a Tipologias das cidades brasileiras concentrou-se em conhecer o que Bitoun (2009) denominou um *outro urbano*, “menos gigantesco, mas muito diverso e importante para a estruturação do território nacional e as condições de vida de uma grande parte da população do país” (BITOUN, 2009, p. 25).

Interessante que a percepção do autor, que foi um dos coordenadores do referido estudo, acerca desse *outro urbano* decorreu também de sua experiência de participação na 1ª Conferência das Cidades: um *outro urbano* que emergiu em contexto de participação social, no qual se deparou com a “extrema diversidade da pauta de reivindicações oriundas das mais de 3 mil Conferências Municipais que aconteceram no país” (BITOUN, 2009, p. 25).

Dessa forma, para construir uma tipologia que não se descuidasse da dimensão territorial na análise dos espaços urbanos, o método consistia em identificar a heterogeneidade do urbano compondo os agrupamentos que fossem pertinentes para fins de diretrizes políticas.

Outra orientação política importante na definição do método era levar em conta a questão das desigualdades sociais. Nesse sentido, um recurso metodológico foi “introduzir no elenco das variáveis componentes do banco de dados que serviu de base para as definições dos agrupamentos, algumas como o índice de Gini [...]” (BITOUN, 2009, p. 26).

Assim, os pesquisadores chegaram na formulação de quatro dimensões que favoreceram a tipificação das cidades, considerando a heterogeneidade do universo, sem descuidar de características que possibilitassem dimensionar a desigualdade social: tamanho populacional; tamanho funcional (posição hierárquica na rede urbana do país); características inerentes à posição geográfica da cidade e; características internas à socioeconomia da cidade (BITOUN, 2009). Desta feita, o estudo identificou dezenove tipos de cidades, agrupados nos seguintes universos de aglomerações: maiores municípios do país, que representam os espaços urbanos aglomerados e as capitais; municípios com 20 a 100 mil habitantes e municípios com até 20 mil habitantes⁶³.

Com relação aos centros urbanos (espaços urbanos aglomerados e as capitais), a Tipologia das Cidades indica diferenciações tipológicas decorrentes da posição geográfica em regiões distintas do território nacional. “Essa constatação remete à pertinência de diretrizes de políticas metropolitanas capazes de enfrentar as diferenças internas dos espaços metropolitanos [...]” (BITOUN, 2009, p. 35).

63 “O patamar de 100 mil habitantes é um tanto arbitrário, mas foi escolhido com base na constatação de que acima de 100 mil habitantes havia somente poucos municípios situados fora da faixa oriental mais povoada do país” (BITOUN, 2009, p. 27).

Para as cidades com 20 a 100 mil habitantes, o estudo sugeriu três diretrizes para planejamento de políticas territoriais:

i) reconhecer a inseparabilidade do urbano e do rural, não somente nos traços da economia urbana, mas também no cotidiano da cidade; ii) adotar medidas para reduzir as desigualdades sociais que tendem a se agravar com o crescimento urbano e estão, às vezes, fortemente sinalizadas por diferenciações do habitat, o que justifica intervenções urbanísticas (habitação, mobilidade); iii) levar em conta a posição peculiar dessas cidades quando estão muito isoladas das metrópoles e dos centros regionais (situação quase generalizada na Amazônia ocidental), as quais devem ser equipadas de modo a ofertar serviços – especialmente públicos para populações dispersas num grande território (BITOUN, 2009, p. 36).

Por fim, com relação às diretrizes para intervenções junto a municípios com menos de 20 mil habitantes, por suas características, o estudo considerou que deveriam ser estabelecidas por meio dos descritivos que correspondem aos “territórios rurais” e que “haveria poucas razões para intervenções diretas do Ministério das Cidades” (BITOUN, 2009, p. 36).

Para os autores do estudo, ficou claro que os tipos sub-regionais da PNDR não permitiam caracterizar plenamente essas pequenas cidades, cujos perfis podem estar muito distintos do perfil microrregional, fortemente influenciado pelos municípios maiores. Nas considerações desse fato, entende-se que, para propor diretrizes para essas pequenas cidades rurais, é preciso caracterizar esse ambiente rural, o que poderá ser feito por meio, por exemplo, dos descritivos que correspondem aos ‘territórios’ rurais’, promovidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (BITOUN, 2009, p. 36).

Com base no estudo e, no que se refere às diretrizes gerais para formulação de políticas urbanas nacionais, Bitoun (2009) recomendou evitar dissociar a cidade do território e da rede onde está inserida, “assumindo não só a diversidade como uma das características mais importantes do espaço nacional (numa perspectiva estratégica), mas também das práticas vividas e dos problemas enfrentados pelos habitantes (numa perspectiva resolutiva)” (BITOUN, 2009, p. 41), processo que requer, em toda a sua extensão, a escuta das populações interessadas.

Antes de discorrer sobre o estudo de Tipologia dos espaços rurais, consideramos importante destacar alguns elementos do projeto “Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas”, uma pesquisa mais ampla, na qual se insere a formulação da referida Tipologia.

No projeto, o desafio estabelecido foi “pensar a dimensão que se deve atribuir ao rural no Brasil atual”, buscando romper com a visão consolidada do rural somente como espaço produtivo e que minimiza ou despreza aquele espaço como espaço de vida. Nessa perspectiva, assumiu uma concepção ampla do que seja ruralidade, compreendida,

[...] a partir da forma como se organiza a vida social, considerando: o acesso aos recursos naturais e aos bens e serviços da cidadania; a composição da sociedade rural em classes e categorias sociais; os valores culturais que sedimentam e particularizam os seus modos de vida (BITOUN *et al* 2009, p. 4).

O estudo estabeleceu três premissas acerca do debate sobre o rural na atualidade. E o que consideramos relevante destacar é que elas se constituem um contraponto às “generalizações que sentenciam um Brasil cada vez mais urbano” (BITOUN *et al* 2015, p. 2). São elas as premissas:

1 – [...] o rural não é uma categoria a-histórica, que se possa definir de maneira essencialista, independente do tempo e do lugar. Diferente disso, as formas de definir o que é o rural guardam direta correspondência com a trajetória da formação social brasileira. Trata-se de uma definição relacional, cujas bases são as interdependências do rural com outras esferas da vida social, seja no domínio de sua base material, seja no domínio das representações [...];

2 – [...] uma expressiva heterogeneidade na ruralidade brasileira. E ela se manifesta em distintas escalas, dos grandes subespaços nacionais até a heterogeneidade que se apresenta nas diferentes formas predominantes de propriedade da terra e de organização econômica e social em diversas escalas de observação e de vida. [...] é preciso identificar as tendências de mudança que apontam para o movimento do real, mas também a sua dialética com as estruturas que permanecem no tempo e que são as responsáveis pela distinção das formações territoriais [...];

3 – [...] o vazio institucional que há nas formas de regulação territorial do rural brasileiro, fator que se explica em grande medida pelo caráter periférico e residual conferido a esses espaços nas estratégias e na ideologia do desenvolvimento brasileiro, especialmente as que foram hegemônicas no século XX [...] (BITOUN *et al* 2015, p. 2-3).

A partir destas premissas temos que o território brasileiro é fortemente permeado pela interdependência do rural com o urbano e com outras esferas da vida social e essa interdependência é crescente. Assim não se pode pensar a realidade rural de forma isolada ou independente da vida nas cidades, tampouco negligenciar a necessidade de regulação institucional dos espaços rurais, sobretudo da regulação social que garante direitos sociais.

Com relação à heterogeneidade e diversidade do território brasileiro, além das Tipologias, vários estudos recentes sobre ruralidade brasileira têm destacado que essas

características são perceptíveis intra-regionalmente, e não somente nas macrorregiões definidas pelo IBGE. Nesse sentido, o território, agregando um conjunto de municípios por categorias identitárias, emerge como uma escala geográfica intermediária (menor que um estado e maior que um município) para a formulação de políticas de desenvolvimento regional, que pode favorecer a superação da visão institucional tradicional do que é urbano e rural no Brasil (BITOUN *et al* 2015).

Nessa perspectiva, a Tipologia regionalizada dos espaços rurais na atualidade, foi construída com uma abordagem multidimensional, partindo, tal como a Tipologia das cidades, da heterogeneidade como uma característica significativa do território brasileiro, considerando condicionantes físico-ambientais e algumas dimensões caracterizadas por atributos (habitat, trabalho e condições de vida, dinâmicas recentes).

Para propor tal tipificação, levou-se em conta também algumas experiências internacionais. O estudo considerou, sobretudo, a experiência internacional da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) na construção de tipologias para os espaços rurais europeus, que há cerca de 20 anos vem desenvolvendo uma metodologia. Atualmente a OCDE classifica as áreas rurais “distinguindo as que se encontram *isoladas* das que se situam *próximas* a centros urbanos onde as populações rurais acessam serviços ou mesmo trabalham” (BITOUN *et al* 2015, p. 5).

No caso brasileiro, a unidade espacial escolhida para identificar os espaços urbanos e os rurais, foi o município e não as microrregiões legalmente institucionalizadas, pelo IBGE:

Esta opção justifica-se porque a forma de delimitação das microrregiões brasileiras pelo IBGE, na década de 50, consideraram uma metodologia de região geográfica ou humana, com maior ênfase no quadro natural, sem incorporar as centralidades urbanas como critério fundamental (BITOUN *et al* 2015, p. 6).

Assim, optou-se pelo recorte municipal como unidade territorial, porém, buscou-se um gradiente de classificação próximo ao proposto pela OCDE: “municípios predominantemente rurais isolados”; “relativamente rurais isolados”; e, “próximos de cidades”.

Com relação às dimensões/atributos para observar a realidade rural brasileira, foram estabelecidas as seguintes: o habitat; o trabalho; as condições de vida; as dinâmicas demográficas e econômicas recentes; e, as políticas públicas em andamento.

[...] i) o Habitat, onde se inscrevem características demográficas e físicas dos municípios; ii) o Trabalho, centrada nas inserções produtivas dos territórios

examinados; iii) as condições de vida e socioculturais; iv) a consideração de Dinâmicas recentes – demográficas e econômicas – e por fim; v) a identificação de Políticas em Ação na qual se buscou examinar variáveis ligadas às políticas públicas (BITOUN *et al* 2015, p. 14).

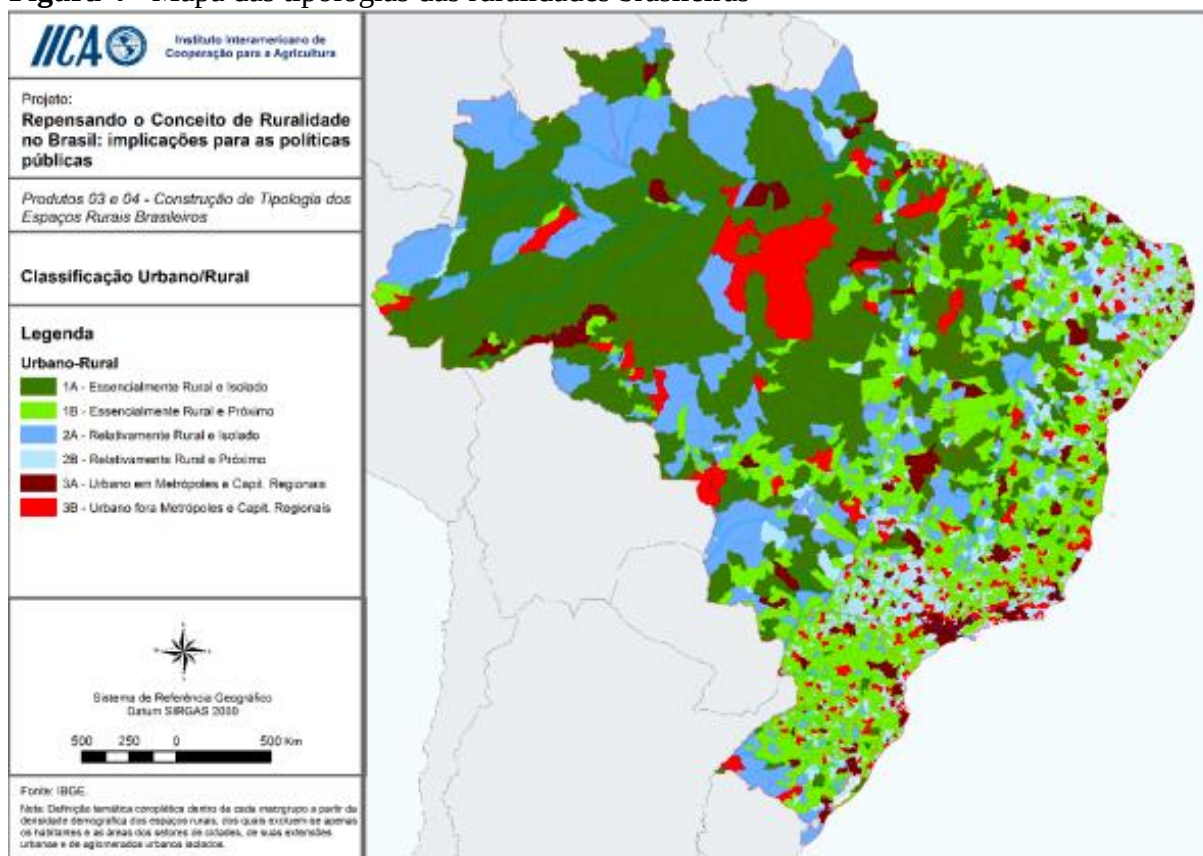
A pesquisa definiu também a identificação de “atributos”, os quais foram utilizados para classificar os municípios em tipos. Destes tipos estabelecidos, chegou-se na identificação das variáveis trabalhadas na análise fatorial. Considerou-se também a espacialização dos biomas brasileiros “como mapa de partida (em detrimento da tradicional abordagem pelas macrorregiões do IBGE)” (BITOUN *et al* 2015).

Desta feita, as variáveis classificatórias para redimensionamento do rural no Brasil, agruparam os municípios (com seus espaços rurais e urbanos) em: *Essencialmente Rural Isolado*; *Essencialmente Rural Próximo*; *Relativamente Rural Isolado*; *Relativamente Rural Próximo*; *Urbano (Exceto Metrôpoles e Capitais)*; *Urbano (Metrôpoles e Capitais Regionais)*⁶⁴ (BITOUN *et al* 2015).

Assim, o estudo identificou 26 tipos regionalizados de espaços rurais brasileiros, estabelecendo a configuração de “uma representação em escala intermediária da diversidade do território nacional enfocado a partir de seu mundo rural” (BITOUN *et al* 2015, p. 15). Sumariamente, tal configuração assim se apresentou:

[...] o percentual da população residente em municípios *essencialmente e relativamente rurais* corresponde a 37% da população total do país distribuída em 87% dos municípios, que se estendem sobre 89,2% do território nacional. [...] Em todas as classes predomina a população residindo em perímetros urbanos. Nas classes *essencialmente rurais*, observa-se uma situação de quase equilíbrio (cerca de 45% da população em zona rural; nas classes *relativamente rurais*, a proporção da população rural cai para pouco mais de 20% (21% no *relativamente rural próximo* e 24% no *isolado*) (BITOUN *et al* 2015, p. 10).

64 “[...] excluiu-se do estudo o Brasil predominantemente urbano, que foi chamado de GRANDE URBANO (que é constituído por 376 municípios, que abrigavam cerca de 100 milhões de brasileiros, em 2010)” (BITOUN *et al* 2015, p. 14).

Figura 4 - Mapa das tipologias das ruralidades brasileiras

Fonte: BITOUN *et al* 2015, p.12.

Nos sertões do Nordeste, predomina a classe “relativamente rural próxima”, onde a população em habitat rural é maior, porém com “baixa participação das atividades agropecuárias no valor agregado. Trata-se, nesse caso de um rural socialmente vivo, mas economicamente vazio” (BITOUN *et al* 2015, p. 12-13). Já a Zona da Mata do Nordeste, também identificada com um alto percentual de população residindo em habitat rural, foi catalogada na classe “essencialmente rural e próxima”, que abrange também “as grandes concentrações do campesinato, especialmente no sul, em Minas, no Agreste, no Maranhão e no nordeste do Pará” (BITOUN *et al* 2015, p. 13).

Então, por essa visão cartográfica, o rural brasileiro contemporâneo é plural - heterogêneo e diverso -; maior que se imagina e existe em plena relação dialética com o urbano. Nesse sentido a Tipologia afirma a existência de ruralidade (s). E, o Estado precisa levar tal fato em consideração na formulação de suas políticas.

Várias leituras do Brasil rural podem ser feitas com base na observação das variáveis disponíveis. [...] a tipologia regionalizada destaca diferentes características, de densidade demográfica, de biomas, de distância intramunicipal e acesso a serviços, de oportunidades de trabalho na

agricultura e fora dela, de condições de vida, de oportunidades econômicas e indicadores demográficos muito diferenciados, interação em diferentes níveis, para que as populações acessem as políticas públicas nacionais. Ao considerar a existência de ruralidade (s) no cenário brasileiro, possibilita-se, também, o reconhecimento de distintos tratamentos para essas diferentes realidades, em especial nas políticas públicas (BITOUN *et al* 2015, p. 17).

Nessa perspectiva, pensar o desenvolvimento territorial (o urbano e o rural), nas suas dimensões social e econômica, implica em não subdimensionar a população rural ou os espaços rurais como espaços de vida.

Subdimensionar a população rural tem muitas implicações, principalmente para as políticas públicas, seja para os territórios urbanos, rurais ou regionais. As áreas rurais geralmente são tratadas como reserva para uma futura expansão urbana. [...] Portanto, pensar o quanto as cidades são urbanas ou rurais tem rebatimento direto na qualidade de planos, projetos e políticas de desenvolvimento territorial (BITOUN *et al* 2015, p. 17).

Portanto, em sociedades democráticas, e, tendo por base o reconhecimento de ruralidade (s) no cenário brasileiro, e o imbricamento das relações entre o urbano e o rural nos territórios enquanto espaços de vida, afirmamos a formulação das políticas territoriais para o desenvolvimento (econômico e social) como uma instância altamente politizada e politizadora na qual devem se movimentar todos os atores coletivos interessados e/ou beneficiários daquelas políticas, cabendo ao Estado - nos seus diferentes níveis -, garantir espaços colegiados de governança territorial. E, especificamente com relação aos espaços rurais, concordamos com Bitoun *et al* (2015), quando afirmam:

Trata-se de apoiar a constituição de um campo político que dispute a construção de um novo padrão civilizatório para os territórios rurais, tendo por base a paridade no atendimento dos serviços públicos essenciais e no acesso aos direitos para as populações que vivem nas áreas rurais e urbanas. Um campo de forças que desperte nas demais forças da sociedade um interesse pela valorização dos espaços rurais e o reconhecimento de sua importância para o desenvolvimento de um projeto democrático inclusivo, sustentável de país” (BITOUN *et al* 2015, p. 19-20).

No que concerne ao papel do Estado, notadamente em sua função de planejador, considerando as questões pontuadas anteriormente, torna-se relevante destacar a experiência de formulação e execução do Programa Territórios da Cidadania (PTC).

O Programa Territórios da Cidadania nasce a partir da estratégia de desenvolvimento territorial empregada no PRONAT, assim como da mesma concepção de território⁶⁵. Sua implantação constitui um marco importante na medida em que articula políticas produtivas às políticas sociais no direcionamento de recursos e programas oriundos de diferentes ministérios e outros órgãos federais, para o combate à pobreza e conquista da cidadania.

O traço inovador em relação ao PRONAT reside na concepção de desigualdade social em sua amplitude, abarcando além da questão da renda e do trabalho, as desigualdades de gênero, raça e etnia. Lançado em 2008, o Programa estabeleceu como princípio reunir um conjunto de ações e projetos já existentes, os quais estavam dispersos em várias estruturas do Poder Executivo Federal.

Foram mobilizados 22 órgãos e entidades federais para uma atuação articulada a partir de três eixos: Apoio à Atividades Produtivas; Cidadania e Direito; e Infraestrutura. Os eixos se desdobraram em sete temas: Organização Sustentável de Produção; Ações Fundiárias; Educação e Cultura; Direitos e Desenvolvimento Social; Saúde, Saneamento e Acesso à Água; Apoio à Gestão Territorial; e Infraestrutura.

Assim, todas as ações do PTC aconteceram no interior dos sete temas, de forma articulada dentre os ministérios e outros órgãos do governo federal. Em 2008 foram realizadas 180 ações; em 2009 foram 203 e; em 2010 houve uma redução para 178 ações (LEITE e WESZ JÚNIOR, 2012). Tais ações foram desenvolvidas no interior de programas do governo federal, como PAC (Programa de Aceleração do Crescimento); Programa Minha Casa Minha Vida; Estradas Vicinais (máquinas e equipamentos); Cidades Digitais; Prevenção em áreas de Risco, Água e Luz para Todos; além de ações no âmbito das políticas sociais de saúde e assistência social; dentre outros.

O Programa Territórios da Cidadania emerge de uma formulação estratégica do MPOG que buscava instituir um Sistema Nacional de Planejamento a partir da Agenda de Desenvolvimento Territorial (ADT), a qual já articulava os consórcios multifinalitários organizados territorialmente. O PTC na sua execução, impulsionou e ampliou as oportunidades de desenvolvimento territorial.

A oferta de políticas nos Territórios da Cidadania, consubstanciadas na Matriz de Ação, incorporada às Agendas de Desenvolvimento Territorial potencializa a estruturação de um Sistema Nacional de Planejamento e amplia as oportunidades de articulação e desenvolvimento territorial (BUTTO; BEMERGUY, 2014, p. 15).

65 A respeito, ver Capítulo 1.

Assim, em 2012, quando há uma redefinição da matriz de ações do Programa, esse tem sua transversalidade reforçada, de maneira que o PTC aparece em 25 Programas, 72 Objetivos e 247 Metas do PPA 2012-2015 (BUTTO; BEMERGUY, 2014).

O PTC selecionou inicialmente, 60 territórios rurais em 2008, depois em 2009, mais 60 territórios, permanecendo durante a sua duração com um total de 120 territórios; o Nordeste foi contemplado com 56 Territórios da Cidadania, o que corresponde a 47% do total selecionado (HESPANHOL; SOUZA, s/d).

No que se refere à dimensão participativa do Programa Territórios da Cidadania, este foi desenhado prevendo instâncias territoriais e de articulação interfederativa: os Colegiados locais; o Comitê de Articulação Estadual e o Comitê Gestor Nacional. A dimensão participativa prevista e motivada nesse formato, de maneira articulada às ações e projetos de enfrentamento das desigualdades de gênero, raça e etnia configuradas como sociais, provavelmente contribuíram para a criação de programas nacionais inexistentes até 2008, a exemplo do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o qual visibiliza as mulheres rurais; o Brasil Quilombola e a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (BUTTO; BEMERGUY, 2014).

Com uma duração de apenas cinco anos – de 2008 a 2013 -, o Programa Territórios da Cidadania certamente se apresenta como uma experiência a ser pesquisada em profundidade e por diversos ângulos, sobretudo por sua potencialidade intersetorial no uso da abordagem territorial.

3.2 Desenvolvimento Territorial e as novas relações entre o rural e o urbano

A noção recente de desenvolvimento territorial, ou abordagem territorial do desenvolvimento, nasce umbilicalmente ligada ao debate sobre as relações entre o urbano e o rural no contexto das formulações sobre desenvolvimento econômico, com a participação de atores locais.

Historicamente, as políticas territoriais “parecem estar vinculadas a fases de fortalecimento da ação do Estado no espaço” (BITOUN, 2009, p. 18). No século XX, tais políticas são concebidas associadas às práticas de regionalização inauguradas com a crise do liberalismo a partir de 1929.

No cenário mundial, a partir do final da década de 1970 e início dos anos 80, as novas condições econômicas e políticas do capitalismo reconfiguram as possibilidades de políticas territoriais:

[...] ambiente competitivo, forte peso de empresas com estratégias globais, incertezas devido à importância e à velocidade dos fluxos financeiros, reestruturação produtiva que transforma os padrões de localização da produção mais que do comando, emergência da economia do conhecimento, da informação e do lazer gerando novas oportunidades e novos empecilhos para lugares, mais que para regiões, mudando-se a escala de apreensão das informações necessárias à elaboração de políticas territoriais” (BITOUN, 2009, p. 18-19).

Numa síntese introdutória, recorreremos a Côrrea (2009), ao salientar que a noção recente de desenvolvimento territorial se origina a partir de pesquisas sobre,

[...] experiências com distritos industriais, que geraram a perspectiva de desenvolvimento local, sendo que a partir da década de 1990 uma vertente desses estudos avançou no sentido de mostrar que o ideal é a articulação entre políticas de ‘desenvolvimento endógeno’, com políticas mais amplas de ‘desenvolvimento regional’. Avançou também no sentido de incorporar a abordagem de desenvolvimento ‘rural’ (visto de nova forma) e de combate à pobreza (CÔRREA, 2009, p. 23-24).

Essa reconfiguração remonta, sobretudo, às experiências europeias, sendo que em sua concepção de desenvolvimento se estabelece a articulação entre políticas denominadas *top down* (de cima para baixo) e projetos pensados, de baixo para cima (*button up*) nas próprias comunidades que recebem tais políticas, “visando a um movimento de descentralização de decisões, de transversalidade de políticas e de contínua avaliação do direcionamento de recursos” (CÔRREA, 2009, p. 23).

Ainda que em determinado momento a recente perspectiva territorial inove incorporando o desenvolvimento rural, sua origem se dá no âmbito do processo de industrialização, portanto, inicialmente muito colada ao desenvolvimento econômico em sua dimensão urbana⁶⁶. A denominação recorrente a partir dos anos 1970, era “abordagem territorialista”. Nessa década,

[...] abre-se um debate acerca do perfil das políticas a serem adotadas para o desenvolvimento de uma certa localidade e, considerando experiências europeias e norte-americanas, se aprofunda a ideia de que o desenvolvimento de um espaço depende parcialmente do nível de organização de sua sociedade em relação aos objetivos que lhe são comuns. Estas experiências abrem espaço para o que ficou conhecido como ‘abordagem territorialista’ (CÔRREA, 2009, p. 24).

⁶⁶ O que não causa nenhuma surpresa, visto que o rural, nas sociedades modernas foi considerado, até pouco tempo como um não lugar, a espera de sua urbanização.

Os estudos sobre desenvolvimento numa “abordagem territorialista” levaram em conta experiências da Itália, sendo que alguns pesquisadores⁶⁷ retomaram a concepção de distrito industrial de Marshall para analisar o que denominaram “Terceira Itália”⁶⁸. As experiências italianas demonstravam “a importância da articulação entre agentes de uma determinada localidade reunidos em prol da geração de estratégias de expansão daquela localidade, levando em conta as sinergias geradas pela aglomeração de empresas que cooperavam entre si” (CÔRREA, 2009, p. 25).

Os primeiros estudos italianos tomados como referência levaram a outras pesquisas, de experiências de aglomerações de empresas em distritos industriais em outras localidades da própria Itália, e em países como Alemanha, Japão e Estados Unidos⁶⁹. Ainda neste período surge o conceito de *clusters*⁷⁰, formulado por Porter (CÔRREA, 2009), denominação que identifica o caráter sistêmico da competitividade dos chamados “novos distritos industriais”. Um destaque interessante, a esse respeito, é que os estudos empíricos identificaram, nessas aglomerações de empresas agrupadas nos distritos industriais, “que o potencial competitivo de um certo território está fortemente determinado pela existência de uma institucionalidade local, que facilita a disseminação do conhecimento e da inovação” (CÔRREA, 2009, p. 26).

Veiga, em 2002, também fazendo referência ao debate internacional, considerou que a noção de desenvolvimento territorial remete a um processo ainda em construção. Segundo ele, de fato, na década de 1970 estava em curso “uma revalorização da dimensão espacial da economia; mas tudo indica que tal evolução está longe de permitir que se considere a expressão ‘desenvolvimento territorial’ como um conceito propriamente dito, além de ser muito cedo para conhecer seus efeitos práticos” (VEIGA, 2002, p. 5).

O autor relata que, no pós-guerra (“era de ouro” – 1948-1973), surgiram vários tipos de arranjos administrativos nacionais de “planejamento regional” ou “ordenamento territorial” que, por conta de um contexto econômico diferenciado, “não podiam se basear em qualquer experiência acumulada em países capitalistas” (VEIGA, 2002, p. 12). Antes disso, algumas poucas tentativas, restritas a determinadas regiões, ocorreram, porém, num contexto de contração da economia mundial durante o entre-guerras. Cita como exemplos, a experiência

67 Destacando-se Giacomo Becattini, 1979, *apud* Côrrea, 2009.

68 A esse respeito ver Veiga (2002).

69 Estudos de Scott (1980) e Piore e Sabel (1984), citados por Côrrea, 2009. Ver também Veiga, 2002,

70 Assim Veiga (2002) conceitua *cluster*: “Segundo uma das definições mais aceitas, ‘cluster’ é uma concentração geograficamente delimitada de negócios independentes que se comunicam, dialogam e transacionam para partilhar coletivamente tanto oportunidades quanto ameaças, gerando novos conhecimentos, concorrência inovadora, chances de cooperação, adequada infraestrutura, além de frequentemente também atraírem os correspondentes serviços especializados e outros negócios correlacionados” (VEIGA, 2002, p. 9).

do *New Deal* com a TVA (*Tennessee Valley Authority*) como incentivadora, nos anos 30, do tratamento do governo britânico às suas áreas de mineração mais afetadas pela crise; e o governo italiano, que adotou medidas específicas de combate à miséria na região do *Mezzogiorno* (VEIGA, 2002).

E, a partir dos anos 70, já num período de “marasmo econômico” (VEIGA, 2002) e reatualização do pensamento liberal – na então emergente forma neoliberal –, estes aparatos de planejamento regional precisaram redefinir sua missão. As duas principais reações nesta perspectiva foram: debater e incentivar a “descentralização”, e a outra missão foi na direção de proporcionar um “impulso para uma maior integração supra-nacional” (VEIGA, 2002, p. 12).

A primeira reação, de descentralização, desembocou no estímulo ao chamado desenvolvimento local, “baseado na ideia de que as distorções que produziam as disparidades regionais desapareceriam por si só, caso as administrações locais tivessem mais liberdade, poder e meios de ação” (VEIGA, 2002, p. 12). E, o fenômeno da integração supra-nacional, a segunda missão, manifestou-se mais intensamente no norte europeu, desdobrando-se, em seguida, para outras regiões do continente americano e asiático.

Desta redefinição de missão dos planejamentos regionais no período de “marasmo econômico”, a partir dos anos 70 é que surge a expressão “desenvolvimento territorial”, que, em parte da Europa é comumente chamado de “desenvolvimento espacial” (VEIGA, 2002). Ao que isso indica que, a concepção de desenvolvimento territorial começa a se delinear no campo de produção de conhecimento do planejamento regional a partir da ótica de crescimento econômico numa perspectiva de ampliar os espaços de industrialização.

Estas discussões sobre a dinâmica diferenciada observadas em diferentes espaços, que perdurou desde 1970 ao fim da década de 80, passa por novas influências com o processo de globalização e avanço do neoliberalismo, o que rebaterá nas formulações acerca do desenvolvimento que passa a se assentar em bases como o livre mercado e o Estado mínimo, enquanto fatores essenciais ao desenvolvimento econômico capitalista.

A descentralização, que já era um aspecto valorizado na nascente perspectiva de desenvolvimento territorial, passa a ter um significado fortemente liberalizante e, nesse terreno, ganha força a concepção de “desenvolvimento endógeno”, “indicando que seria possível gerar um ‘desenvolvimento endógeno’, independente para determinadas regiões (de baixo para cima), desde que as mesmas se articulassem em torno de um projeto capaz de potencializar a dinâmica local” (CÔRREA, 2009, p. 26).

Ainda nesse contexto, porém, já na primeira metade da década de 1990, a União Europeia (UE) passa a formular, o que seria a “perspectiva europeia de desenvolvimento espacial” e, em 1994, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) cria o seu Serviço de Desenvolvimento Territorial (TDS).

A “perspectiva europeia de desenvolvimento espacial” considera a abordagem espacial uma estratégia de melhor combinar “competição e cooperação, de forma que o conjunto do território europeu possa atingir um nível ótimo de competitividade, reforçando ao mesmo tempo sua coesão econômica e social” (VEIGA, 2002, p. 13). Nessa direção, o Serviço de Desenvolvimento Territorial (TDS), em sua formulação, indicou três conjuntos operacionais: “a) um sistema policêntrico de cidades, com uma nova relação urbano-rural; b) uma paridade de acesso à infraestrutura e ao conhecimento; c) uma gestão mais prudente das heranças natural e cultural dos espaços locais” (VEIGA, 2002, p. 13). Ressaltando o fato de que a economia e o emprego na Europa “se tornaram cada vez mais dependentes das pequenas e médias empresas” (VEIGA, 2002, p. 13), o que indicava uma nova tendência de desenvolvimento econômico.

Dessa forma, Veiga, tal como outros estudiosos do tema, aponta as experiências de desenvolvimento local como um antecedente à criação do Serviço de Desenvolvimento Territorial (TDS):

Um dos fatores que fez brotar no interior da OCDE, a ideia de juntar sob o lema do ‘desenvolvimento territorial’, seus núcleos voltados aos problemas urbanos, rurais e regionais foi com certeza, mais de um decênio de experiência com o programa dedicado a geração de empregos mediante estímulos ao “desenvolvimento local” [...], o LEED – Local Economic and Employment Development (VEIGA, 2002, p. 14).

Segundo o autor, em 1993, o comitê gestor do LEED realizou “uma série de avaliações nacionais das políticas e práticas de desenvolvimento local” (VEIGA, 2002, p. 13). A principal experiência nacional avaliada foi a da Áustria, justamente porque foi um dos primeiros países da Europa a participar do processo de reestruturação industrial, discutida em âmbito internacional, nos anos de 1980, e que propunha a promoção do “desenvolvimento local”. Em sua experiência, a Áustria previa, a cada dez anos, uma rediscussão sobre o que denominava “Conceito Austríaco de Planejamento” e, em 1991, o texto final ressalta o potencial de cada região para o que chamou de desenvolvimento endógeno e propôs, em âmbito nacional, o “Programa para o Desenvolvimento Regional Endógeno”. Então, a OCDE, em sua avaliação de experiências nacionais de desenvolvimento local, em 1993, baseando-se

sobretudo na avaliação da experiência austríaca de “ajustamento local à reestruturação industrial”, faz um alerta com relação ao papel do Estado, recomendando a ampliação da escala de abordagem local para territorial:

[...] a estratégia de desenvolvimento local é particularmente válida como um complemento de desenvolvimento regional no âmbito de uma estratégia maior baseada no conceito de ‘desenvolvimento territorial’ – a combinação de políticas governamentais descendentes com iniciativa de desenvolvimento endógeno (OCDE, 1995 *apud* VEIGA, 2002, p. 15).

Formata-se assim, a estratégia de desenvolvimento que estabelece a articulação entre políticas *top down* (de cima para baixo) e projetos pensados, de baixo para cima (*button up*) nas próprias comunidades que recebem tais políticas.

Outro fator importante, considerado desde a formulação do Serviço de Desenvolvimento Territorial europeu (TDS), foi a experiência com o Projeto sobre Indicadores de Emprego Rural (*REMI Project*). Com base nas análises do *REMI Project*, a OCDE compreendeu a necessidade de criação de um programa específico para o desenvolvimento rural que considerasse seu potencial para criação de empregos. Baseando-se não somente nas análises comparativas cronológicas de indicadores de emprego para uma mesma área, a OCDE reconhece que as comparações espaciais em *um mesmo momento* podem ser muito instrutivas (VEIGA, 2002). E, no que se refere à relação entre urbano e rural, os estudos do REMI também possibilitaram a reflexão da OCDE acerca das particularidades desses espaços: “A ruralidade não é deficiência, e também não é sinônimo de declínio; tanto quanto urbanidade e aglomeração não garantem automaticamente um próspero desenvolvimento” (VEIGA, 2002, p. 15).

Assim, os estudos do REMI, também possibilitaram a OCDE outros parâmetros para se analisar os espaços urbano e rural. Nas comparações espaciais – de regiões mais e menos dinâmicas, ao invés de comparar apenas as diferenças entre áreas urbanas e áreas rurais, “tornando implicitamente o urbano como modelo para o rural”, passou-se a considerar que “as regiões rurais mais dinâmicas podem ser melhor referência para similares mais atrasadas do que o seriam as urbanas” (VEIGA, 2002, p. 15).

Outra questão que sinaliza a inflexão acerca da temática, que ocorre na década de 1990, refere-se às dimensões subjacentes na noção de desenvolvimento, para além de sua dimensão econômica. Nesse sentido, “um marco importante relativo ao renascimento do debate de desenvolvimento sob uma visão mais ampla é a conformação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no âmbito dos indicadores de desenvolvimento, formulado

na passagem dos anos 1980 para os anos 1990”, ressaltando a abordagem do desenvolvimento também em sua perspectiva social (CÔRREA, 2009, p. 26).

Neste contexto se colocam os indicativos do que seria a concepção de desenvolvimento territorial tal como se estabelece atualmente, na qual o Estado ganha relevância na promoção do desenvolvimento regional, superando a visão tão somente “endógena”, de caráter puramente liberalizante registrada no período imediatamente anterior, por meio da combinação supracitada, de políticas governamentais descendentes com iniciativas de desenvolvimento endógeno.

Não obstante, ainda no plano internacional, apesar de o Estado retomar um papel de indutor do desenvolvimento regional, a ênfase continua sendo a presença estratégica de empresas, e as articulações locais são pensadas essencialmente no âmbito de movimentação espacial de empresas numa dada região, envolvendo “atores locais que concorrem mas cooperam entre si”, tendo como marco político-administrativo o processo de descentralização através de empresas pequenas e médias empresas (CÔRREA, 2009, p. 27). O que nos dá um indicativo forte de que o foco dos estudos concentram-se no âmbito urbano-industrial, ainda que as relações entre o urbano e o rural sejam consideradas.

Nesta mesma perspectiva é que tal debate chega na América Latina nos anos 1990 e avança, sobretudo no final da década em diante. Porém, e talvez em função mesmo da realidade social dos países latino-americanos, os estudos sobre desenvolvimento econômico se vincularam também às discussões sobre pobreza e a questão das desigualdades sociais recebe uma atenção significativa.

No Brasil, no mesmo período, o debate se aprofunda entre estudiosos de desigualdades regionais, especialmente dentre aqueles que se dedicam à pesquisas sobre o mundo rural. Assim, a partir de 2003, a ideia de uma abordagem territorial na formulação de políticas públicas de desenvolvimento começa a amadurecer.

Em 2000, Maria de Nazareth Baudel Wanderley publica a primeira parte de um estudo bibliográfico de sua autoria, sobre o meio rural brasileiro e suas recentes transformações⁷¹. No artigo, por se constituir numa primeira parte de seu estudo, a autora procura apresentar o que estava sendo debatido no cenário internacional, sobre as transformações do meio rural e suas relações com o meio urbano. Segundo ela, “a enorme efervescência que anima os embates políticos e os debates acadêmicos, especialmente na Europa está hoje presente entre

71 Trata-se do artigo “A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o ‘rural’ como espaço singular e ator coletivo, publicado pela Revista Estudos, sociedade e agricultura, v. 8, n. 2, seção n. 15. CPDA/UFRRJ, out. 2000.

nós e muitas vezes serve de argumento para a defesa de nossos próprios pontos de vista sobre a realidade brasileira” (WANDERLEY, 2000, p. 87). Assim, a autora se propõe a apresentar um panorama sobre o tema recorrendo a autores, pouco citados, à época, nos estudos brasileiros, mas que construíram “uma certa compreensão das transformações em curso”, no espaço rural⁷². O resultado de seu percurso bibliográfico nos brinda com algumas sínteses que repercutiram nacionalmente nos anos seguintes, contribuindo para o acúmulo de conhecimento produzido a respeito em terras brasileiras.

De imediato, a autora apresenta o “rural” como uma categoria histórica, cabendo ao pesquisador “compreender as formas deste rural nas diversas sociedades passadas e presentes (Rémy, 1993 *apud* WANDERLEY, 2000, p. 88). E traça, então, um percurso do “rural” enquanto categoria histórica, partindo da seguinte hipótese:

Para alguns estudiosos, a dicotomia campo-cidade, em suas formas tradicionais, será resolvida, pela sociedade, com a ‘vitória’ da cidade, cujo desfecho seria o próprio fim do rural e a urbanização completa do campo. O presente trabalho, ao contrário, baseando-se em fontes distintas, formula a hipótese de que o recorte rural-urbano, em suas novas e modernas formas, permanece como um recorte pertinente para analisar as diferenças espaciais e sociais das sociedades modernas, apontando não para o fim do mundo rural, mas para a emergência de uma nova ruralidade.

Nesse percurso histórico, ela chega até as sociedades modernas, na qual o meio rural se constitui enquanto um espaço diversificado e heterogêneo, com novas formas de interação entre seus atores coletivos, e destes com os do meio urbano, constituindo espaços (produtivos e de sociabilidade) diferentes daqueles das sociedades rurais tradicionais. Sobre a heterogeneidade espacial, a autora afirma que esta ocorre *intra* e *entre* as relações do rural com o urbano e vice-versa:

Evidentemente, a transformação do meio rural, longe de ser um processo homogeneizador, resulta em uma profunda diferenciação dos espaços rurais, tanto no que se refere aos espaços urbanos, quanto internamente, constituindo uma rede de relações que se desenham entre situações urbanas e situações rurais, ambas bastante heterogêneas (WANDERLEY, 2000, p. 107).

72 Nessa mesma linha, outro estudo a ser citado é uma pesquisa sobre concepções de ruralidades, publicada pelo IICA, em 2013, no vol. 21 da Série Desenvolvimento Rural Sustentável. A pesquisa denominada “Concepções de Ruralidades contemporâneas: as singularidades brasileiras” foi dividida em três partes: 1) As concepções de ruralidades nos organismos internacionais; 2) As concepções de ruralidades presentes na América Latina e Europa (países selecionados) e; 3) A singularidade do rural brasileiro: as implicações para as tipologias territoriais e elaboração de políticas públicas.

A alteração de percepção sobre o rural, não mais como uma extensão futura, pura e simples do urbano, ou como um não-lugar até que se urbanize ou se industrialize (inclusive via agro negócio), repercutirá no planejamento de desenvolvimento rural, que passará a ser pensado na sua dimensão territorial.

Wanderley (2000) destaca a mudança de perspectiva política que ocorre e refere-se ao desenvolvimento territorial, como um tipo de desenvolvimento que tem como “alvo prioritário” as “zonas desfavorecidas, economicamente marginais ou marginalizada” (WANDERLEY, 2000, p. 117), o que já demarca uma diferença estratégica com relação às tradicionais abordagens de desenvolvimento regional que acabam por valorizar ou, estimular, o desenvolvimento daquelas localidades rurais com maior potencial aparente.

Wanderley (2000) vai afirmar que essa recente concepção de desenvolvimento territorial está vinculada à percepção político-institucional de que o desenvolvimento rural não está mais somente associado ao desenvolvimento produtivo agrícola, ocorrendo o que estudiosos europeus identificam como uma ruptura do pacto “cujo eixo consistia na regulação intersectorial e a consolidação de um novo compromisso institucional, centrado na regulação territorial” (WANDERLEY, 2000, p. 116). A autora lembra que Pisani (1994) alertava para essa necessária reorientação política, a qual deveria considerar que “a prioridade não está mais no desenvolvimento da produção, na intensificação, mas em um território e uma sociedade que devem imperiosamente viver tanto quanto produzir” (*apud* WANDERLEY, 2000, p. 116),

A partir dessa reorientação política, a abordagem territorial,

[...] tem como pressuposto o reconhecimento político da necessidade de integração aos processos gerais do desenvolvimento nacional e macrorregional, dos espaços e das populações marginalizadas ou excluídas, por meio da valorização dos recursos naturais, sociais e culturais de cada território, sejam eles ou não associados às atividades agrícolas. (WANDERLEY, 2000, p. 116)⁷³.

Pensar nessa dimensão de desenvolvimento territorial, implica em considerar o urbano e o rural sempre em relação, uma relação orgânica e dialética; não se concebe a ruralidade contemporânea apartada de sua relação intrínseca com o urbano, ainda que haja variações inúmeras nesta relação em diferentes espaços. Na perspectiva contemporânea de desenvolvimento territorial, o espaço local se configura como:

73 E, os seus objetivos, segundo a OCDE (*apud* WANDERLEY, 2000, p. 116), são definidos em termos dos princípios: “aproveitar as oportunidades econômicas, assegurar o bem estar das populações rurais e salvaguardar o patrimônio sociocultural das regiões rurais”.

o lugar de convergência entre o rural e o urbano, no qual as particularidades de cada um não são anuladas: ao contrário, são a fonte da integração e da cooperação, tanto quanto da afirmação dos interesses específicos dos diversos atores sociais em confronto. O que resulta desta aproximação é a configuração de uma rede de relações recíprocas, em múltiplos planos que, sob muitos aspectos, reitera e viabiliza as particularidades (WANDERLEY, 2000, p. 118).

Assim, as relações entre o urbano e o rural, nos mais variados graus de interação, de interferência e de predominância conformam um território. Nesta perspectiva, o território é concebido como “um espaço delimitado, cujos contornos são recortados por um certo grau de homogeneidade e de integração no que se refere, tanto aos aspectos físicos e às atividades econômicas, quanto à dimensão sociocultural da população local”, sendo então que, do ponto de vista sociológico, é exatamente a consideração da densidade social e cultural que confere aos espaços locais, os atributos de um território (WANDERLEY, 2000, p. 116). O território forma um espaço, não apenas “materializado”, mas um espaço de relações, estabelecidas em múltiplas e simultâneas realidades: econômicas, sociais, culturais e políticas (Pellegrino, 1986, *apud* WANDERLEY, 2000).

O território é também percebido como um espaço de vida de uma sociedade local, que tem uma história, uma dinâmica social interna e redes de integração com o conjunto da sociedade na qual está inserida. Trata-se, neste caso, de perceber o território como a inscrição espacial da memória coletiva e como uma referência identitária forte (WANDERLEY, 2000, p. 117).

Marc-Urbain Proulx (1997) salienta que,

para os indivíduos e as organizações, o território se inscreve sob a forma de marcos, tais como os lugares (rio, montanha, vale, planalto, floresta, mercado tradicional, etc.), os trajetos (de caça, de trabalho, defesa, esporte, lazer, etc.), os símbolos (lutas, heróis, criação, produção), as estruturas fundiárias (obras, construções, pontes, portos, arquitetura, etc.), os equipamentos coletivos (moinhos, hospitais, escolas, campos de futebol, áreas de jogo, centros comunitários, salas de espetáculos, etc.), que marcavam e ainda marcam, o cotidiano vivido (PROULX, 1997 *apud* WANDERLEY, 2000, p. 117).

Dessa forma, ainda acrescenta Marc-Urbain Proulx (1997), o território emerge como um “receptáculo da memória coletiva dos indivíduos, das famílias, dos clãs, das tribos, das organizações e das comunidades” (*apud* WANDERLEY, 2000, p. 117).

Nessa perspectiva, uma dimensão importante do desenvolvimento territorial refere-se à valorização do patrimônio natural e cultural de cada localidade, inclusive ou, especialmente, naqueles territórios economicamente frágeis ou, historicamente, à margem dos planejamentos públicos para o desenvolvimento. “O que parece inovador nesta abordagem de desenvolvimento é o fato de que os recursos naturais e culturais locais são agora explicitamente percebidos como fatores que podem favorecer o desenvolvimento local” (WANDERLEY, 2000, p. 117-118). E, em muitas situações o que aparecia como obstáculo – natural ou cultural –, pode ser redimensionado como potência numa perspectiva de desenvolvimento regional.

Outro aspecto importante a ser ressaltado é que tal concepção de território, numa escala mais abrangente que a do espaço local, e cujos limites não se estabelecem pela demarcação pura e simples entre o que é rural e o que é urbano, se constitui enquanto uma outra base para a formulação de um projeto de desenvolvimento, cuja dimensão favorece a participação social, à medida em que considera projetos coletivos, formulados no chão do território, a partir de políticas públicas delineadas em nível nacional ou mesmo estadual.

Trata-se, na verdade, de um movimento que funciona em mão-dupla: por um lado, o território ‘é o espaço no qual se elabora e se realiza um projeto coletivo integrado’ (Kaiser, 1994, p. 109), por outro lado, ele é a unidade de intervenção reconhecida pelos poderes públicos” (WANDERLEY, 2000, p. 118).

E, nesse sentido, ao pensar o desenvolvimento de territórios rurais, é preciso levar em conta a necessária integração entre si e aos polos urbanos locais e regionais (pequenas e médias cidades). “O estímulo à criação de ‘solidariedades supramunicipais’ (Jollivet, 1987) deve poder superar as barreiras advindas do isolamento e da dispersão e potencializar os recursos locais” (WANDERLEY, 2000, p. 118).

Na esteira do debate sobre as transformações do mundo urbano contemporâneo, Monte Mor (2006), com base nas reflexões de Henri Lefèbvre, tratará de uma “explosão do urbano”:

A explosão se dá sobre o espaço circundante, com a extensão do tecido urbano, forma e processo sócio-espacial que carrega consigo as condições de produção antes restritas às cidades estendendo-as ao espaço regional imediato e, eventualmente, ao campo longínquo conforme as demandas da produção (e reprodução coletiva) assim o exijam. O tecido urbano sintetiza, assim, o processo de expansão do fenômeno urbano que resulta da cidade sobre o campo e, virtualmente, sobre o espaço regional e nacional como um todo. (MONTE-MÓR, 2006, p.9)

A partir dessa “explosão do urbano”, Monte-Mór passa a construir suas reflexões em torno do que denominará de “urbanização extensiva”, e se voltará para a realidade brasileira, em que nos indica a uma necessária análise que se aprofunde nas relações do urbano-rural, na perspectiva do reconhecimento da multiplicidade de fronteiras urbanas contemporâneas.

É neste sentido amplo que se pode falar de uma urbanização extensiva que se impõe no espaço brasileiro para muito além das cidades, integrando espaços rurais e regionais ao espaço urbano- industrial através da expansão da base material requerida pela sociedade e economia contemporâneas e das relações de produção que são (ou devem ser) reproduzidas pela própria produção do espaço. Neste contexto multiplicam-se as fronteiras (urbanas), tanto internamente e nas franjas das aglomerações quanto nos espaços regionais e rurais incorporados à lógica urbano-industrial dominante. A urbanização extensiva caminha assim ao longo dos eixos viários e redes de comunicação e de serviços em regiões "novas" como a Amazônia e o Centro-Oeste, mas também em regiões "velhas", como o Nordeste, em espaços residuais das regiões mais desenvolvidas, nas "ilhas de ruralidade" no interior mineiro ou paulista. Em toda parte, a lógica urbano-industrial se impõe ao espaço social contemporâneo, no *urbano* dos nossos dias (MONTE-MÓR, 2006, p.12).

Nesse contexto, Wanderley ressalta ainda que a modernização rural - que se constitui num fator essencial para a emergência da recente abordagem territorial para o desenvolvimento -, é um fenômeno complexo e que não pode ser afirmado simplesmente como o “fim da agricultura” ou do “rural”; a modernização rural precisa de uma medida de equidade em relação ao urbano.

A modernização da sociedade nos espaços locais/rurais tem como fundamento a crescente ‘paridade social’, isto é a similitude entre as condições de vida das populações que vivem nas cidades e no meio rural e a também crescente disponibilidade, no meio rural, daquilo que ainda é definido como padrão de “conforto urbano” (WANDERLEY, 2000, p. 134).

E faz uma provocação altamente pertinente e atual no que se refere aos atores sociais que se movimentam nos territórios:

Está em curso uma nova visão do rural, que propõe uma nova concepção das atividades produtivas, especialmente daquelas ligadas à agropecuária, e uma igualmente nova percepção do ‘rural’ como patrimônio a ser usufruído e a ser preservado”. Jollivet⁷⁴ formula a questão mais importante: quem

74 Trata-se de Marcel Jollivet, citado, por meio de diversas obras suas, no artigo de Wanderley (2000).

assumirá esta nova visão do rural? Quem a promoverá? (WANDERLEY, 2000, p. 134).

Quais forças sociais poderão hegemonizar os processos de desenvolvimento territorial em curso nos mais diferentes espaços delineados nas atuais tipologias que circunscrevem as relações entre o urbano e o rural?

3.3 A Questão Regional brasileira em diálogo: em busca de redefinições

Trazer para o debate a perspectiva territorial no âmbito das políticas públicas brasileiras, em uma pesquisa que trata de um processo de regionalização em um estado nordestino em torno dos “Territórios de Identidade da Bahia”, se faz necessário considerar o diálogo sobre a questão regional, em que privilegiamos os olhares de dois autores nordestinos: do reconhecido sociólogo Francisco de Oliveira⁷⁵ e da economista Tania Bacelar Araújo.⁷⁶

Para Araújo (2006), a Questão Regional brasileira se coloca com nitidez, somente no século XX, na origem do processo de industrialização no país; antes disso o que se tinha eram “ilhas regionais”. A autora concorda com Francisco de Oliveira⁷⁷ quando ele afirma o Brasil como um “arquipélago de regiões”, durante quatro séculos.

Na verdade, tínhamos ilhas regionais durante todo o período do Brasil primário – exportador. [...] Nessa fase, as ‘economias regionais’ se articulavam muito mais para fora do que para dentro do espaço nacional. [...] Daí a ideia do arquipélago, do ‘ajuntamento’ de ilhas regionais comandadas de fora e, portanto cuja dinâmica regional era definida a partir dos mercados externos e da produção predominante de cada região. Ficava, assim, difícil caracterizar uma ‘questão regional’ naquele momento, na medida em que as articulações econômicas dessas ilhas eram predominantemente para fora. [...] Deste ponto de vista, não se tinha exatamente o que depois se passa a chamar de uma ‘questão regional’ brasileira (ARAÚJO, 2006, p. 59-60).

75 Chico de Oliveira estudou na Universidade do Recife, atual Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), graduando-se em Ciências Sociais. Trabalhou na antiga Sudene (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste) de 1959 a 1964, com Celso Furtado. Preso pelos militares durante a ditadura de 1964, exilou-se do País, retornou em 1969 e passou a integrar o grupo do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Em 1988, tornou-se professor da FFLCH – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.

76 Tania Bacelar de Araújo é uma pesquisadora de referência no Brasil sobre a questão do desenvolvimento regional. Com formação em ciências sociais e economia na atual Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, fará seu mestrado e doutorado em economia na Universidade de Sourbone-Paris. Foi diretora da antiga Sudene (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste) e da Fundaj (Fundação Joaquim Nabuco), Secretária de Planejamento e da Fazenda do Estado de Pernambuco, Secretária de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional e Secretária de Planejamento da Prefeitura do Recife.

77 Ver em OLIVEIRA, F. de. “A questão regional: a hegemonia inacabada”, versão escrita de Conferência ministrada pelo autor em 31 de março de 1993, no Instituto de Estudos Avançados da USP (IEA/USP) e publicada no mesmo ano nos Cadernos do IEA.

Com o início do processo de industrialização, o país internaliza o comando da acumulação capitalista, ocorrendo um período de intensificação das relações intrarregionais no país e o Brasil passa a ter uma economia nacional regionalmente localizada.

No momento em que essas articulações se montam é que a sociedade brasileira vai perceber que haviam se consolidado diferenciações regionais muito importantes e que determinadas regiões tinham uma dinâmica diferente de outras (ARAÚJO, 2006, p. 60).

Assim, no século XX, dos anos 20 aos anos 70, o processo de industrialização brasileiro ocorre de forma altamente concentrada na região Sudeste. Baseando-se na tese de Leonardo Guimarães Neto, sobre o Nordeste⁷⁸, Araújo vai afirmar que as articulações entre as regiões, no início do século XX, são de natureza comercial. Considerando que o grosso da produção industrial se concentrava no Sudeste, especialmente no estado de São Paulo, “a natureza principal das relações econômicas desse polo dinâmico com as outras regiões é uma relação tipicamente comercial” (ARAÚJO, 2006, p. 61).

E a consequência desse processo no tocante ao desenvolvimento das regiões é “que a intensificação das relações entre a principal região industrial do país e as outras tem, inicialmente, um impacto negativo na maioria das regiões e vai definir o que se vai chamar a questão regional” (ARAÚJO, 2006, p. 61).

Partindo do mesmo percurso histórico, porém, com uma ênfase no que se refere ao papel do Estado, Oliveira (1993) ressalta que, somente se pode falar de Questão Regional a partir de um projeto de nação. Como para o autor, a unidade nacional é mal resolvida desde a independência do país e, as burguesias que aqui se formaram não exerceram sua hegemonia política no sentido de construir um projeto para a nação, a Questão Regional não foi enfrentada, de fato, com um problema nacional a ser transposto em nome de um projeto de país. Assim, o autor afirma que a “Questão Regional é, antes de tudo e sobretudo, o caso de uma unidade nacional mal resolvida. [...] no fundo da Questão Regional tipicamente brasileira jaz uma questão agrária irresoluta, de par com a do mercado de força de trabalho” (OLIVEIRA, 1993, p. 45).

Para o autor, a resolução da Questão Regional só está assegurada à medida em que o Estado nacional ou, as classes dominantes que ocupam os espaços institucionais estatais, enquadrem as duas questões fundamentais: terra e mercado de trabalho.

⁷⁸ Trata-se de: GUIMARÃES NETO, L. Introdução à formação econômica do Nordeste. Recife, Massangana, 1989.

E, nesse sentido temos uma questão de fundo essencial: o mercado de escravos como uma das fontes de acumulação primitiva “que pavimenta o caminho da expansão da cafeicultura” (OLIVEIRA, 1993, p. 46). Para o autor, a união entre a burguesia nascente do Rio de Janeiro e a burocracia imperial, esta que tinha “pretensões hegemônicas contra as forças centrífugas, em sua interpretação, representada pelas nascentes oligarquias regionais e locais” (OLIVEIRA, 1993, p. 46)⁷⁹ e ainda com o apoio do exército, acabam impondo o que ele denomina uma “organização primitiva” da concorrência a partir da expansão da cafeicultura, baseada sobretudo, no comércio de escravos.

Mesmo nos anos da revolução de 30 e até próximo da década de 1950, a unificação continua sendo via mercado, através da circulação ampliada das mercadorias e não de capitais, entre as regiões. Ressalvando-se que a circulação de capitais, para acontecer, precisa de centralização do capital, o que ocorre quando a unidade nacional se nacionaliza para o capital.

[...] Não há transferência de capitais entre as diversas regiões do país, uma das formas concretas que a centralização adquire quando a unidade nacional se nacionaliza para o capital, pelas vias do capital. Tal fato só passou a existir no Brasil quando o Estado criou o modelo institucional, seja pela forma fiscal, seja pelo câmbio favorecido (OLIVEIRA, 1993, p. 51).

Na década de cinquenta, é criado o sistema de incentivos fiscais e o sistema de crédito estatal, “compreendendo todas as formas de centralização do capital, que o próprio capital não é capaz de operar sem a regulação do Estado” (OLIVEIRA, 1993, p. 51-52).

É também nessa década, que a Questão Regional surge com mais força no meio acadêmico e junto a formuladores que discutiam desenvolvimento econômico e regulação estatal. Segundo Araújo (2006), à época, o Nordeste vai liderar o debate.

A região estava sofrendo os impactos da intensificação da concorrência inter-regional, coincidindo essa conjuntura com uma grande seca, uma das maiores que o Nordeste viveu. Ao mesmo tempo, a Zona da Mata nordestina estava passando por um processo, também, muito importante, que era a expulsão dos ‘moradores’ para as periferias das cidades, o que fez florescer o movimento social, muito intenso naquele momento (ARAÚJO, 2006, p. 61-62).

Araújo destaca as análises de Celso Furtado, o qual alertava que a política de desenvolvimento do governo de J. Kubitschek focava na industrialização do país de forma

79 Aliança na qual se assenta as bases autoritárias da sociedade brasileira, segundo Chauí (2000).

concentrada no Sudeste, não incorporando uma perspectiva regional, o que aprofunda a Questão Regional brasileira. Naquele momento, Celso Furtado contraria a tese hegemônica da elite nordestina que afirma que “o Nordeste vai mal por causa da seca”. E Furtado vai dizer que “o problema do nordeste não é a seca, é a reconfiguração do desenvolvimento brasileiro e como a região está se inserindo nela” (ARAÚJO, 2006, p. 63). E vai adiante: “a seca, o fenômeno social das secas, é consequência dos problemas do Nordeste. [...] A causa do atraso do nordeste está na sua formação histórica” (ARAÚJO, 2006, p. 63)⁸⁰.

Nos anos 60 aos anos 80, ocorre uma “modesta” desconcentração econômica no país, percebida tanto na base agrícola quanto na sua base industrial. Não obstante a incidência desse fenômeno de desconcentração econômica, pouco se atenua, mesmo a médio prazo, a Questão Regional, visto que tal desconcentração ocorreu praticamente baseada no deslocamento de frações do capital industrial, por meio de incentivos fiscais, até então concentrados na região mais industrializada do país, o Sudeste. Ainda assim, percebe-se uma relativa integração das regiões mais periféricas à dinâmica nacional. À isto acrescenta-se uma presença do Estado, sobretudo no Nordeste, por meio do investimento em empresas estatais, as quais alteraram sobremaneira dinâmicas locais daquelas regiões: A Vale do Rio Doce no Maranhão e a Petrobrás nos estados do Rio Grande do Norte, do Sergipe e da Bahia.

Assim, dos anos 60 aos anos 80 do século XX, no contexto da modernização conservadora, ocorre “uma atenuação das desigualdades [regionais] e uma soldagem da dinâmica das diversas regiões” do país, impactando fragilmente na Questão Regional (ARAÚJO, 2006, p. 65-66).

É considerando todo o processo histórico que caracteriza a modernização industrial brasileira, que Oliveira (1993) vai afirmar a ausência de um projeto de nação pela burguesia paulista ascendente com a industrialização, o que resultou no que ele denominou uma “hegemonia inacabada”, a qual inviabilizará o enfrentamento da Questão Regional, em sua raiz. Ele vai afirmar que essa hegemonia não se completou porque se viabilizou somente pela via do mercado.

Gradualmente, com a própria expansão da circulação de mercadorias, São Paulo vence, domina, mas não hegemoniza. Porque seu mecanismo de dominação é o mercado, e este é insuficiente para forjar a hegemonia.

80 O texto de Araújo (2006) traz, inclusive, uma discussão muito interessante sobre como Furtado se contrapôs ao núcleo de política regional da época considerado o mais estratégico para o nordeste que era o da política hidráulica, de se levar água para salvar essencialmente a pecuária dos grandes latifúndios. Para Furtado, era necessário políticas públicas que alterassem a estrutura de comando das oligarquias nordestinas. A respeito ver Araújo (2006, p. 63-64) e “Uma política para o desenvolvimento econômico do Nordeste” (SUDENE, 1967).

Derrubada as fronteiras estaduais, a industrialização avança celeremente (OLIVEIRA, 1993, p. 52).

Para se alcançar a hegemonia - que na perspectiva gramsciana, é sempre um processo político, o qual tem uma dimensão de subjetividade -, o poder de uma região sobre as outras não se efetivaria somente via mercado, ainda que regulado pelo Estado. A hegemonia requer também a construção do imaginário.

Ressalte-se que, entre a segunda metade dos anos 1940 até o final da década de 1950, a história demonstra, segundo Oliveira (1993), uma possibilidade real de uma unidade nacional forjada por uma incipiente hegemonia paulista.

Foi o momento em que, da liderança indiscutível da produção industrial, emergiu a construção do imaginário. Alçou voo no imaginário popular a firme convicção de que havia um futuro no Brasil, e esse futuro tinha um nome e esse nome era São Paulo. [...] no pai dizendo: “vai filho, cresce para ir trabalhar em São Paulo”, havia, menos que miséria, a construção de uma hegemonia (OLIVEIRA, 1993, p. 53).

Porém, esse processo de hegemonização, de um projeto de nação pela burguesia paulista, fracassou porque essa não foi capaz, ou, não se interessou, em “plasmar o país à sua imagem e semelhança”; daí a derivação de Oliveira (1993) sobre hegemonia inacabada, que se realizou apenas pela dominação através do mercado, sendo que “[...] a burguesia paulista jamais se preocupou com o próprio Estado nacional ou com a formação de sua burocracia” (OLIVEIRA, 1993, p. 53).

Para o autor, a relação da burguesia paulista com o Estado nacional já nasce parasitária, ao contrário da “lenda” que a afiança como uma burguesia autossuficiente. Embora tenha sido o sujeito principal da economia brasileira, também, sempre foi “assaz frequentador dos gabinetes estatais, e beneficiada por uma longa série de subsídios estatais, que começou desde o Império [...]” (OLIVEIRA, 1993, p. 54)⁸¹.

Enfim, o que Oliveira (1993) destaca é que “se a burguesia dominante de São Paulo alguma vez teve projeto hegemônico, algo como uma *ética paulista* nunca fecundou o Estado brasileiro, visto do ângulo da formação de sua burocracia” (OLIVEIRA, 1993, p. 56).

Dessa forma, e nesse contexto, a Questão Regional emerge e se amplia, de maneira que seu enfrentamento (ou não enfrentamento) sofrerá as consequências da ausência de um

81 É bem verdade que sua atitude intra-estado foi de estruturar uma burocracia consistente; é só levarmos em conta a construção de instituições importantíssimas como a USP; os institutos Butantã e Adolfo Lutz, dentre outras, mas do ponto de vista dos interesses mais gerais que cabe a uma unidade nacional atender, “a burguesia paulista virou as costas para o Estado brasileiro” (OLIVEIRA, 1993, p. 54).

projeto de nação ao longo do processo histórico de desenvolvimento do país enquanto sociedade industrial.

A hegemonia inacabada criou um monstro, que foi, durante muito tempo, uma aliança de interesses entre a burguesia industrial e oligarquias agrárias retrógradas”. [...] Esse monstrengo deixou intacta a questão agrária, irresoluta a questão do mercado de trabalho no campo, com o que reiterava a própria questão agrária e, por extensão, também sem resolução a questão negra no coração da própria industrialização (OLIVEIRA, 1993, p. 59).

Desta forma, o processo de industrialização no Brasil não se espraia; na verdade essa aliança entre a burguesia paulista e as oligarquias agrárias resultou no “aborto da industrialização em várias regiões do país [...]”(OLIVEIRA, 1993, p. 60).

A ausência de um projeto de nação, com um desenvolvimento industrial do país alicerçado nesse tipo de aliança, aprofundou a violência estrutural, que vem desde o processo de ocupação e colonização, marcados pelo extermínio dos povos originários e por um longo e tenebroso regime escravocrata⁸².

Esse tipo de aliança sustentou um sistema político que entrou em colapso repetidas vezes, mas foi reposto quase sempre pelo poder das armas a serviço da burguesia industrial, mesmo quando já havia perdido a exclusividade da dominação econômica, dividida agora com forte parcela da burguesia internacional (OLIVEIRA, 1993, p. 60).

Em sociedades capitalistas, uma hegemonia nacional inacabada pode gerar consequências perversas no que se refere ao desenvolvimento do país, uma vez que a burguesia (em suas frações e como um todo) negligencia o que seria responsabilidade de quem ocupa os espaços de poder, provocando o autoritarismo, violência e até a ruptura institucional.

Tal como na história de países cuja a unidade também foi realizada autoritariamente – a Alemanha é o exemplo mais notável – a ausência de hegemonia torna a burguesia tão irresponsável politicamente que o próprio autoritarismo é levado a corrigir sua irrefreável volúpia dilapidadora (OLIVEIRA, 1993, p.61)⁸³.

82 Remetemos novamente a Chauí (2000), como também a José de Souza Martins em “A chegada do estranho”(1993), quando o autor elabora uma reflexão, que também é uma denúncia, sobre o impacto dos grandes projetos econômicos na vida das populações indígenas e camponesas da Amazônia. De forma contundente o autor nos lembra que “a expansão capitalista não se fez sobre terra de ninguém” (MARTINS, 1993, p. 66).

83 No caso da citação acima, Oliveira (1993) se referia à Getúlio Vargas que, num contexto de Estado autoritário, segundo o autor, se “apropriou” de projetos elaborados pela experiência operária, transformando-os

No início dos anos sessenta, pouco antes do golpe civil-militar de 1964, houve um outro ensaio na direção do enfrentamento da Questão Regional, que se traduziu nas lutas populares pela Reforma Agrária. Segundo Oliveira (1993), a trama das lutas pela Reforma Agrária no Nordeste indicavam que não se tratava de um processo puro e simples de viabilização do capitalismo no campo, mas sim de busca de solução para a questão agrária e a questão do mercado de trabalho, e “sua *summa*, a Questão Regional” (OLIVEIRA, 1993, p. 60). E, nesse sentido, o golpe de 1964 veio, dentre outros fatores, para repor a aliança entre a burguesia industrial e as forças agrária mais retrógradas, com as benções do capital internacional:

O golpe de 1964 é tragicamente o epílogo de uma burguesia sem brilho: enquanto as forças populares lutavam por uma Reforma Agrária que, no fundo, era uma das formas de resolução da velha Questão Agrária, a burguesia industrial unificava-se com o velho latifúndio e com a burguesia internacional – com quem já estava unificada do ponto de vista econômico -, dando o golpe de graça na armação ideológica de sua própria hegemonia (OLIVEIRA, 1993, p. 60)⁸⁴.

O final da década de setenta e a década seguinte trazem elementos factuais de uma nova hegemonia emergindo, sobretudo a partir da movimentação da sociedade civil. Oliveira (1993), remetendo à década de 1980, afirma:

Apenas nos últimos 10 anos, a rebeldia, a iniciativa da sociedade civil, sobretudo dos sindicatos operários, o nascimento de uma classe média moderna, foi capaz e está sendo capaz de trazer o país aos umbrais da modernidade. Classe social e individualidade são agora, perceptíveis. É visível já um projeto que dispensa a tutela do Estado, mas não lhe dá as costas. Uma nova cultura hegemônica, nascida das duras experiências da ditadura, do novo operariado, das novas classes médias, de uma sociedade plural, está emergindo. A hegemonia burguesa, inacabada, está dispensada de seu papel, que não soube cumprir. Mas o desastre que legou não foi

na CLT e nos Institutos de Previdência. No Brasil contemporâneo, o autoritarismo, agora a partir de sua dimensão jurídico-policial, não só não refreou a sanha dilapidadora da burguesia irresponsável, como lhe deu suporte. Desde episódios políticos como o denominado “Mensalão”, a partir de 2005, passando pelo golpe midiático-parlamentar, em 2016, com a condescendência, em muitos desses episódios, do Poder Judiciário e culminando com os desmandos, ilegalidades e crimes da “Operação Lava-Jato”, que reunia forças policiais e aparato judiciário.

⁸⁴ Mais uma vez a cena contemporânea nos dá mostras do quanto a violência institucional é marcante na história brasileira. Desde o resultado das eleições presidenciais em 2014, quando foi reeleita a presidenta Dilma Rousseff, a burguesia brasileira tem “honrado” esse passado; continua sem brilho e se aliando com o que há de forças sociais mais retrógradas no país e com as piores frações da burguesia internacional.

pequeno e o atraso que gerou apenas pode ser reparado a duras penas” (OLIVEIRA, 1993, p.61)⁸⁵.

Nessa perspectiva, um novo processo de correlação de forças *das ideias* (do imaginário) se estabelece, e isto num contexto de redemocratização do país, que repensa a relação estado e sociedade civil e que desemboca na nova Constituição, promulgada em 1988.

Essa hegemonia emergente, também inacabada, mas não pelas mesmas razões da de outrora, posto que ainda em disputa, vai repercutir na Questão Regional levando à sua redefinição. Porém, essa reformulação da Questão Regional ocorre, num contexto de globalização e financeirização da economia, o que vai impactar no aparato estatal, além da herança indicada por Oliveira (1993).

A partir de meados da década de 80, o país, que sofre com o “choque dos juros” promovido pelos Estados Unidos, tem seu setor público duramente atingido. A esse contexto econômico temos acrescido o ideário neoliberal que redesenha o Estado brasileiro nos anos 90 e muda a presença do setor público nas regiões do país. “O Estado desenvolvimentista, superavitário, patrocinador ou da desconcentração ou da concentração, dependendo do momento, perde essa capacidade”, de subsidiar o desenvolvimento das forças produtivas e passa a patrocinar o rentismo (ARAÚJO, 2006, p. 69). Os governos federais, de Collor (no seu curto período) e de FHC (nos dois mandatos) optam politicamente por combater a crise do setor público sucumbindo ao ideário neoliberal de estado mínimo, sem nenhum esforço de remar contra a maré de financeirização da economia.

Araújo (2006), ancorada também em estudos de outros pesquisadores vai salientar o que seria a redefinição da Questão Regional nessa ótica, a partir dos anos 90: o país, por meio de políticas públicas que alavancam o setor privado, vai se inserir passivamente no cenário mundial por meio da “integração competitiva” ou integração competitiva de pedaços competitivos do Brasil na economia mundial⁸⁶. Considerando-se a dimensão regional do país,

85 Oliveira (2008), em uma crítica ainda provisória do primeiro mandato do ex-presidente Lula, sugere que a hegemonia emergente sinalizada na década de 1980 torna-se “hegemonia às avessas”. Em contraponto, considerando o movimento de aproximação à realidade sociopolítica realizado na presente pesquisa, ousamos considerar, justamente pela perspectiva ainda conjuntural da crítica de Oliveira que desembocou na expressão “hegemonia às avessas”, que tal perspectiva ainda se mostra insuficiente diante da complexidade que a dimensão política da realidade brasileira vem ganhando nos últimos anos no país. O movimento dialético interno das forças sociais moventes nos processos de participação social engendrados neste período mais recente de nossa frágil democracia, durante os governos de Luis Inácio Lula da Silva e o primeiro mandato de Dilma Roussef, demandaria um tempo maior de maturação antes de afirmar a manipulação das forças sociais participantes, tal como esboçada por Oliveira (2008) ao formular sua hipótese de “hegemonia às avessas”.

86 A autora analisa os investimentos, em especial de infraestrutura, destinados aos projetos “Brasil em ação” e “Avança Brasil” dos governos de FHC e cita também o projeto “Iniciativa para o Nordeste”, financiado pelo Banco Mundial, todos executados durante os anos 90.

“[...] coloca-se o investimento, fortalece-se a infraestrutura de acessibilidade, melhora-se a competitividade dessas frações do espaço nacional para articulá-las à economia mundial” (ARAÚJO, 2006, p. 71).

Ocorre de fato, ações públicas de enfrentamento da Questão Regional, porém baseadas numa concepção de estimular o desenvolvimento regional somente naqueles espaços que já apresentavam dinamismo ou bases para o crescimento econômico. Assim, na década de 90, essa é “a grande lógica do pouco que se tem de iniciativa federal em termos de ação com impacto regional. Ela atua no sentido de levar melhorias de condição de competitividade para os polos dinâmicos, para os focos de dinamismo do país” (ARAÚJO, 2006, p. 71).

Ocorre assim, um “redesenho regional a partir das áreas dinâmicas” fomentado pela ação do Estado, de maneira que se verifica uma tendência: “[...] fortalecer a dinâmica dos mais fortes e deixar de fora os espaços menos competitivos, os espaços em reestruturação, e aqueles com dificuldades de se desenvolver” (ARAÚJO, 2006, p. 72).

Nesse contexto, considerando as alterações na dinâmica regional – e também a influência dos estudos internacionais sobre desenvolvimento regional –, os analistas sobre a Questão Regional alteram a sua escala de observação, salientando que a escala macrorregional torna-se insuficiente como foco de observação da realidade, sobretudo em função da heterogeneidade que passa a chamar atenção dentro de uma mesma região.

Com relação a essa redefinição da Questão Regional e a percepção de uma heterogeneidade consistente - intrarregional e nas várias regiões do país -, que se observou na década de 1990, Araújo destaca:

Acho que essa heterogeneidade contém mudanças importantes, que, na minha visão, pode estar redefinindo o que se está chamando de “questão regional”. Vamos ter questões regionais em várias macrorregiões do Brasil. A grande questão regional brasileira é o Nordeste, como a gente dizia nos anos 50? Não é. Há questões regionais importantes nas outras regiões, como no extremo sul do Rio Grande do Sul. Ao visitá-la em uma pesquisa, a sensação que tive, quando entrei na região, foi a de que já estava no semiárido do Nordeste. [...] vi o mesmo quadro de desmonte, só que era da pecuária tradicional associada à rizicultura tradicional. [...] Acho que essa é uma mudança que está ocorrendo e ela se dá, sobretudo, pela ação seletiva do governo federal, pela ausência de uma política nacional para as regiões brasileiras” (ARAÚJO, 2006, p. 73).

Assim, partindo dessa tese de redefinição, a autora caracteriza a ação do Estado no tocante à questão regional, naquele período. No que se refere aos investimentos do governo federal, uma ação mínima e seletiva (nos polos mais dinâmicos em cada região) e no que se

refere ao papel regulador do Estado, uma total ausência. Nesse último caso, Araújo (2006), referindo-se ainda à década de 1990, pontua:

[...] substituindo sua presença coordenadora tem-se, hoje as regiões se digladiando na ‘guerra fiscal’ que o país tem vivido, sobretudo nos anos 90. Nesse contexto que fragmenta e dispersa iniciativas, conclui-se que, na verdade, a dinâmica de cada região é comandada pelos agentes do setor privado, pelas decisões que eles tomam (ARAÚJO, 2006, p. 73).

A partir da observação sistemática de pesquisadores acerca do fenômeno de redefinição da Questão Regional, Araújo (2006) indica duas tendências importantes: a tendência à crescente diferenciação interna “que se identifica ao descer na escala de observação” e uma outra tendência, esta observada na escala macrorregional, que é a de fragmentação, observada sobretudo nas guerras fiscais e nas rivalidades corporativas características de economias transnacionais; e isso num contexto neoliberal e de financeirização da economia em nível mundial.

Retomando o que sinaliza Bitoun (2009), no cenário mundial, a partir do final da década de 70 e início dos anos 80, as novas condições econômicas e políticas - que já aconteciam num cenário neoliberal e contexto de globalização -,

[...] reconfiguram as possibilidades e os padrões de políticas territoriais: ambiente competitivo, forte peso de empresas com estratégias globais, incertezas devido à importância e à velocidade dos fluxos financeiros, reestruturação produtiva que transforma os padrões de localização da produção mais que do comando, emergência da economia do conhecimento, da informação e do lazer gerando novas oportunidades e novos empecilhos para lugares, mais que para regiões, mudando-se a escala de apreensão das informações necessárias à elaboração de políticas territoriais” (BITOUN, 2009, p. 18-19).

No país, as significativas alterações de padrão que abalaram as políticas territoriais em cenários globais e outros cenários nacionais, vieram a impactar por volta da década de 1990. No tocante à possibilidades de políticas territoriais e, com uma análise que acaba por dialogar com a tese de redefinição da Questão Regional de Bacelar (2006) e com a de hegemonia inacabada de Oliveira (1993), Bitoun afirma que:

[...] a situação concreta do Estado brasileiro, afogado na dívida externa e desprovido de uma moeda estável, torna ilusória qualquer perspectiva de política territorial no período inaugurado pela crise de 1983 até pelo menos a estabilização monetária de 1994. A política territorial envolve perspectivas

de médio e longo prazos, o que não era possível durante o período citado, que se caracteriza nesse campo pelo progressivo desmonte – ou pela sonolência – das instituições encarregadas da operação das políticas territoriais, tais como as agências de planejamento dos espaços metropolitanos, e as superintendências de desenvolvimento regional, dentre outras” (BITOUN, 2009, p. 19).]

E o que deduzimos dessa reflexão é que, a hegemonia emergente no seio da sociedade civil - detectada no final da década de setenta -, considerando-se inclusive o contexto econômico e social da época, não contaminara suficientemente, nos anos noventa, o aparelho estatal de forma a se enfrentar a Questão Regional a partir de um projeto nacional. O enfrentamento pelo aparato estatal se dava na medida do necessário para manter ou alavancar interesses privados. Não obstante, a redefinição da Questão Regional já era um fato.

3.4 A Questão Regional no Brasil e políticas públicas: trajetórias territoriais contemporâneas

Considerando o percurso traçado no presente capítulo, ressaltamos que as reflexões que seguem, no que concerne à realidade brasileira, observarão, sobretudo, o período de 2003 a 2015, para trazer à cena questões relativas à produção de conhecimento, formulações e execução de políticas públicas brasileiras com abordagem territorial.

Antes, porém, se faz necessário destacar que, algumas pesquisas, teóricas e/ou proponentes de políticas públicas de desenvolvimento regional vinham sendo formuladas desde a década de 90, no contexto de redefinição da Questão Regional e sob a influência das pesquisas e experiências internacionais.

Ressalte-se, nesse sentido, os estudos rurais no Brasil do final do século XX. Um dos primeiros que influenciou na formulação de políticas públicas foi o estudo FAO/Incra, de 1994; o qual permitiu o reconhecimento de que havia um setor no campo, que produzia muito e, sem apoio governamental: a agricultura familiar. No contexto de redefinição da Questão Regional, a proposição de políticas públicas a partir de interpretações do estudo FAO/Incra (1994), é um sinal claro da tendência de se investir nas áreas com maior dinamismo rural produtivo em detrimento das regiões com desenvolvimento econômico mais frágil ou incipiente. O estudo propunha uma tipificação da agricultura familiar brasileira em: “consolidados; em transição; e, periféricos”. E, em uma das interpretações dos resultados classificatórios, a proposição institucional era de direcionar as políticas de crédito aos dois primeiros segmentos (“consolidados” e “em transição”), sendo que ao terceiro (os

“periféricos”) atender predominantemente com políticas sociais. Nessa perspectiva, com relação à implantação de tais políticas no Nordeste, Bacelar e Favareto comentam: “Claro que a maioria da agricultura familiar nordestina, mesmo representando quase metade da agricultura familiar brasileira, estava na terceira categoria” (BACELAR; FAVARETO, 2020, p. 20).

Bacelar e Favareto (2020, p. 21), analisando o papel da agricultura no recente desenvolvimento regional do Nordeste, afirmam que três linhas de pesquisa marcaram os estudos rurais naquele período (anos 90), de maneira a mudar “a forma de conceber as condições de reprodução da agricultura familiar e dos espaços rurais”. São elas: o “Projeto Rurbano”⁸⁷, coordenado por José Graziano da Silva; os estudos sobre “desenvolvimento territorial”, com destaque para os trabalhos de José Eli da Veiga e Ricardo Abamovay; e os estudos que se concentram em torno da expressão “nova (s) ruralidade (s)”, sendo um dos pioneiros nomes, como referenciado anteriormente, o de Maria Nazareth Baudel Wanderley.

Estas três linhas de pesquisa apresentavam muitos pontos de diálogo, sobretudo porque sinalizavam a necessidade de se constituir uma outra escala para definição e execução de políticas públicas; uma escala intermediária, não tão pequena quanto a municipal e nem tão abrangente como o estado ou das macrorregiões, posto que essas últimas escalas invisibilizam a diversidade intrarregional. Dessa forma, emergia a categoria território como uma dimensão importante no que se refere ao desenvolvimento rural.

Os mais importantes recados da literatura eram os seguintes: As transformações demográficas e nos mercados haviam implodido a unidade espacial básica de planejamento que até então eram os estabelecimentos agropecuários ou, no máximo, a zona rural dos municípios – a dinâmica de reprodução das famílias se estruturava agora em outra escala, mais abrangente, os territórios e suas articulações rural-urbano e, muitas vezes intermunicipal. Também havia implodido o caráter setorial das políticas de desenvolvimento rural, elas precisariam ser cada vez mais intersetoriais, [...] também porque o dinamismo que permite gerar empregos e oferta de bens e serviços necessários ao bem estar rural depende do que acontece na combinação do tecido econômico envolvendo os vários setores de um território. [...] E, finalmente, chamavam a atenção para o fato de que um território é uma unidade concreta, estruturada a partir de certos laços de cooperação, mas também com base em conflitos e em formas de dominação e de disputa de controle dos recursos deste território, e no caso dos territórios rurais, a natureza e os recursos naturais são um bem público essencial” (BACELAR; FAVARETO, 2020, p. 21).

87 Projeto Rurbano é o nome síntese de uma pesquisa realizada no final dos anos 90 denominada “Caracterização do Novo Rural Brasileiro 1992/98”. Em 2000, com os resultados apontados, o coordenador da pesquisa, José Graziano da Silva, afirmava: “O mundo rural é maior que o agrícola” (ver em Revista Pesquisa FAPESP, edição n. 52, 2000).

Importante lembrar que a discussão sobre desenvolvimento territorial, quando da retomada de sua formulação, na Europa, a partir década de 1970, não referia-se somente à dimensão rural, mas estabelecia fortemente uma relação com espaços locais, levando à novas reflexões sobre as relações entre o urbano e o rural. José Eli da Veiga, nos indica que, ainda que sua origem esteja essencialmente vinculada ao processo recente de industrialização, desde o início dos estudos sobre o tema, havia uma compreensão de que a relação urbano-rural se dava em novos patamares; o que é corroborado nos estudos de Maria Nazareth Baudel Wanderley.

Para sinalizar o impacto ou influência dessas linhas de pesquisa sobre o desenvolvimento rural nas políticas públicas brasileiras, Bacelar e Favareto (2020) citam o exemplo que se verifica a partir do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) que se transforma em PRONAF Infraestrutura e em seguida, PRONAF Infraestrutura *intermunicipal*, a partir dos anos 2000 e, no século XXI, tem o volume de recursos significativamente ampliado⁸⁸. Os autores contam que José Eli da Veiga, quando assumiu a presidência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, levou consigo suas reflexões advindas das pesquisas sobre desenvolvimento territorial, o que impactou sobre o formato do PRONAF.

Inicialmente isso se traduziu em uma experiência embrionária e experimental, ainda no final do governo Fernando Henrique Cardoso, transformando parte dos recursos da antiga linha Pronaf Infraestrutura em Pronaf Infraestrutura intermunicipal. Isso viria a ser fortemente ampliado posteriormente com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), então já sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (BACELAR; FAVARETO, 2020, p. 21)⁸⁹.

Assim, ainda na década de 90, a incorporação da retórica territorial pelas políticas públicas brasileiras se deu no âmbito das políticas rurais e de forma restrita, vinculada ao universo da agricultura familiar⁹⁰. Para Bacelar e Favareto (2020), essa moldagem territorial da políticas públicas ocorreu de forma parcial, ainda que a partir do século XXI tenha sido

88 “[...] entre 2000 e 2015 o Pronaf teve seu orçamento multiplicado por dez – e se criam vários programas complementares– o Programa de Aquisição de Alimentos, o Garantia Safra, o Bolsa Verde, o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, o Programa Nacional de Educação do Campo, entre outros” (BACELAR; FAVARETO, 2020, p. 22).

89 A respeito, ver VEIGA, E. J. *et al.* O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília: NEAD, 2001. (Série Textos para discussão, n. 1).

90 A agricultura familiar passa a ser reconhecida enquanto tal somente naquela década, já nesse contexto de desenvolvimento territorial.

intensa. As políticas públicas absorveram a ampliação da escala geográfica, “mas a política territorial continuou apoiando-se predominantemente em um viés setorial, agropecuário e limitado à agricultura familiar” (BACELAR; FAVARETO, 2020, p. 21). Para eles, no que se refere à agricultura familiar, ampliou-se sobremaneira a articulação com políticas e investimentos sociais que impactaram positivamente no emprego e na renda dos territórios, porém “pouco se viu de articulação entre o rural e o urbano”, bem como pouco se formulou de políticas intersetoriais no âmbito produtivo (BACELAR; FAVARETO, 2020, p. 22).

A esse respeito, ressaltamos que a crise econômica mundial desencadeada a partir de 2008, que se aprofunda no país a partir de 2012; as novas relações de poder institucional em nível nacional estabelecidas a partir do “impeachment” da presidenta Dilma Rousseff; e, a ascensão de Jair Messias Bolsonaro à presidência da República, dificultam, na atualidade, análises mais apuradas acerca de um outro percurso político (ou mudanças de rumo dentro do mesmo projeto), a partir de avaliações sinalizadas naquele momento, para o desenvolvimento territorial protagonizado pelas forças políticas que ocupavam o governo federal e que vinham formulando as políticas de abordagem territorial até então.

Faz-se necessário nesse momento, apenas ressaltar que, baseada nas reflexões de Michel Autès, Koga (2011), considera importante distinguir “políticas territorializadas” de “políticas territoriais”, tendo em vista os sentidos políticos de participação que nelas podem estar embutidos, a depender de seus desenhos operacionais.

Autès (1991) denomina de políticas territorializadas essencialmente aquelas em que o território passa a ser o palco das velhas políticas existentes. Elas passam a ser administradas descentralizadamente, mas não mudam sua lógica ou seu desenho em função do lugar onde passam a atuar [...]. Na perspectiva de Autès, as políticas territoriais são aquelas capazes de elaborar fórmulas inéditas de gestão do vínculo social. Aqui, o lugar realmente faz a diferença, sendo o agente motor da engrenagem das políticas. A partir da inter-relação entre políticas e território é que novas formas de gestão são introduzidas (KOGA, 2003, p. 227-228).

Retomando a trajetória das políticas de abordagem territorial no país, considerando o período estabelecido no início do capítulo, a partir de 2003, percebe-se uma intensa movimentação teórico-política no bojo de um incipiente projeto de nação, o qual sinalizava com um arco de políticas de desenvolvimento econômico com inclusão social, nos marcos de uma sociedade capitalista.

Até o início de 2015, havia alguns ministérios que se engajaram de forma significativa na concepção e implantação de políticas territoriais. Na avaliação de Bitoun (2009) o

principal deles foi o Ministério da Integração Nacional (MIN), pois, além de ser o herdeiro das políticas territoriais anteriores a 1980, inovou no tratamento da Questão Regional ao propor sua política.

Não obstante, numa perspectiva estratégica mais ampla, representativa de um projeto nacional de desenvolvimento que contemplasse o enfrentamento da Questão Regional, há que se destacar também o papel desempenhado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), especialmente por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos e do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).

Outro aspecto a ser observado, refere-se à atuação da Casa Civil, que se constituiu como o espaço articulador de programas estratégicos, sendo que, ao menos dois deles, dialogaram diretamente com a dimensão territorial do desenvolvimento. Trata-se do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa “Territórios de Cidadania”; o primeiro realizou obras de infraestrutura com grandes impactos nos territórios e o segundo se constituiu em uma experiência de articulação de políticas setoriais em determinados Territórios Rurais, como ressaltado anteriormente.

Outrossim, de forma mais específica, ressaltamos o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e especialmente o Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais, o qual foi fundamental para a formulação inicial e formatação dos Territórios de Identidade da Bahia, conforme ressaltado no primeiro capítulo do presente trabalho.

Para traçar tais políticas, o MIN juntamente com o MPOG, o MDA e outros Ministérios buscaram trabalhar com assessorias e consultorias de respeitáveis estudiosos acerca do tema, no sentido da formulação de políticas públicas de desenvolvimento econômico e social que levaram em conta o enfrentamento da Questão Regional, considerando-se a dimensão territorial do desenvolvimento. Alguns desses esforços institucionais de pesquisa e de formulação de políticas públicas em âmbito nacional, destacamos abaixo.

O Ministério da Integração Nacional (MIN) inovou ao formular a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em 2003, e renová-la em 2012, bem como ao gestar a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), nos anos de 2005 e 2006⁹¹.

91 A respeito ver os documentos: 1) “Para pensar uma política Nacional de Desenvolvimento Regional”, que reúne os anais de uma oficina realizada em novembro de 2003; 2) “Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial (versão preliminar), de agosto de 2006.

O Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) contratou o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)⁹² para executar o “Estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do Desenvolvimento Nacional no Plano Plurianual PPA 2008-2011 e no Planejamento Governamental a longo prazo” (CGEE, 2006, resumo executivo). A esse respeito, Bitoun (2009) comenta que no estudo do CGEE, o território é tratado como um instrumento estratégico e central, “como um guia capaz de orientar uma ação pública coordenada e de ajudar a superar as graves iniquidades econômicas e sociais do País, solucionando entraves do desenvolvimento nacional” (BITOUN, 2009, p. 21).

O Ministério das Cidades, por sua vez, para elaborar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, contou com a consultoria de uma equipe do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas, a qual desenvolveu um estudo técnico para identificar uma “Tipologia das cidades brasileiras” que possibilitasse um trabalho conjunto entre o Ministério das Cidades e o MIN e em diálogo com o Conselho das Cidades (BITOUN, 2009).

Por fim, destacamos os estudos e pesquisas realizados a partir ou sob a solicitação do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Este Ministério, além de criar uma secretaria específica, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), buscou reunir esforços internos e parceiros para a definição dos Territórios Rurais. Um dos principais parceiros do MDA foi o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) que promoveu estudos, organizou eventos científicos e elaborou publicações; todas as ações na perspectiva de contribuir na sistematização e qualificação de políticas brasileiras de desenvolvimento rural. Dentre as ações, ressaltamos o projeto “Repensando o conceito de ruralidade no Brasil – implicações para as políticas públicas”, uma pesquisa bastante abrangente, que foi uma iniciativa do MDA, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) juntamente com o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) e com o IICA⁹³. A pesquisa assumiu como finalidade uma releitura do Brasil rural contemporâneo, tendo como um de seus objetivos construir tipologias diferentes e atualizada para a análise dos espaços do campo. Assim, o projeto, dentre outros subsídios formulados⁹⁴, culminou com a elaboração da “Tipologia dos espaços rurais no Brasil” (BITOUN *et al* 2015), já citado anteriormente. Em 2009, temos também, a publicação do relatório resultante de uma pesquisa sobre tipologias

92 CGEE: organização social vinculada ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) sediado em Brasília.

93 Em sua realização, a pesquisa “Repensando o conceito de ruralidade no Brasil – implicações para as políticas públicas” contou ainda com a parceria e/ou apoio de instituições como MPOG, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco do Nordeste do Brasil (IICA, 2013, Prefácio SDT e NEAD).

94 Os resultados dessa pesquisa estão disponíveis em alguns dos Cadernos da “Série Desenvolvimento Rural Sustentável”, organizados e publicado pelo IICA, sob a coordenação editorial de Carlos Miranda.

territoriais, encomendada pela SDT ao ICCA, intitulada “Identidade e Território no Brasil”, estudo realizado sob a coordenação de Rafael Echeverri Perico⁹⁵.

Considerando essa interlocução entre estudiosos/pesquisadores e organismos institucionais em nível do governo federal que começa a ser sedimentado no país, visualiza-se um processo de construção de políticas de abordagem territorial, ainda que os caminhos trilhados sejam vários. Para Bitoun (2009), tais políticas estão em debate e construção, mais do que plenamente operacionais.

As multiplicidades de orientações para pensar, formular e implantar políticas contemporâneas de abordagem territorial no Brasil expressam o processo de correlação de forças característicos de governos democráticos em sociedades capitalistas e, no Brasil, no período supracitado, estamos nos referindo a um governo de coalização, de forças com diferentes matizes político-partidárias capitaneadas na direção de um projeto democrático social e popular, que se pretende hegemonizar.

Nessa multiplicidade, aninham-se orientações diversas que expressam contradições quanto aos objetivos das políticas territoriais. Há embates em curso, implícitos ou explícitos, que podem ser identificados nos textos oficiais e nas posições dos sujeitos envolvidos na elaboração e implantação dessas políticas: os próprios ministérios, com suas tradições técnicas, alianças políticas, e suas relações com os Poderes Legislativo e Judiciário; os estados e municípios, com suas preocupações de financiamento e de legitimação pelas sociedades locais; as representações da sociedade civil em conferências, conselhos e instâncias participativas, o empresariado interessado no direcionamento dos investimentos; a comunidade acadêmica produtora de insumos para as citadas políticas (BITOUN, 2009, p. 21).

No caso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, elaborado pelo MIN em 2003/2005, Bitoun (2009) salienta mudança de direção com relação ao que foi implantado na década de 90, sobretudo no Programa “Brasil em ação”. No PNDR 2003/2005, “a ênfase é dada na redução das desigualdades territoriais, tendo identificado essa em escala microrregional e propondo-se a operacionalizar programas mesorregionais de desenvolvimento”, procurando garantir a participação social, por meio de espaços nos quais seja possível “dar a palavra a forças pouco ouvidas até hoje” (BITOUN, 2009, p. 22).

Porém, esse posicionamento político definido no PNDR 2003/2005 não pode ser tomado como referência única para as ações de desenvolvimento regional no âmbito nacional. A dinâmica de correlação de forças criam dilemas e estabelecem coexistências de

95 Cujá noção de Território formulada tornou-se uma referência para o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, o PRONAT, conforme sinalizado no Capítulo 1.

antagonismos, sendo o risco maior aquele que opõe crescimento econômico à desenvolvimento social.

No campo, esse dilema também está presente: há políticas territoriais (Territórios da Cidadania) cujo objetivo principal é fortalecer a agricultura familiar e implementar os direitos à terra dos assentados, indígenas, quilombolas, de modo a garantir a diversidade cultural do país, e no campo econômico, a sua soberania alimentar, já que esses segmentos sociais são responsáveis por uma parte importante da produção de alimentos. Há, também, políticas territoriais, embutidas no PAC, cujo objetivo é dotar o complexo agroexportador das infraestruturas necessárias ao seu crescimento” (BITOUN, 2009, p. 22).

Por outro lado, necessário considerar que havia uma lógica estabelecida no projeto nacional desenvolvimentista naquele período recente, qual seja, a lógica de articular políticas de desenvolvimento econômico e de inclusão social, com aumento de consumo e protagonismo popular. De forma que, quando a ênfase de um plano, como o do PNDR foca na redução de desigualdades territoriais, isso pode esvaziar o debate que antagoniza crescimento econômico à redução de desigualdade social, posto que desenvolvimento territorial demanda investimentos em setores sociais e nos setores produtivos frágeis.

Assim, no Brasil dos anos iniciais do século XXI, é possível observar uma nova orientação geral do Estado que favoreceu o desencadear de um processo de expansão e inovação de políticas públicas – sociais e produtivas.

Considerando um contexto econômico mundial razoavelmente favorável, uma relativa estabilidade inflacionária no país e o compromisso público-estatal de enfrentar tal desafio, a agenda do Estado incluiu, naquele momento, o enfrentamento, em nível nacional, das desigualdades regionais. Há o reconhecimento institucional de que o desenvolvimento do Brasil tem sido “regionalmente desbalanceado” (BRASIL, 2006, p.1), o que é levado em conta na formulação das políticas públicas. Políticas e programas sociais como o Bolsa Família; a política de valorização do salário-mínimo; a política de crédito; investimentos na área da saúde e educação, nessa área destacando-se a expansão do ensino tecnológico e superior; o Programa Minha Casa Minha Vida; o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC); dentre outros programas e ações, vão impactar, positivamente, regiões tradicionalmente esquecidas no que se refere ao desenvolvimento social e econômico, inclusive aquelas regiões com cidades médias de áreas rurais e as pequenas cidades interioranas.

Bacelar e Favareto (2020) afirmam que essas ações impactaram e apontaram novos horizontes para a trajetória de crescimento do Nordeste. Segundo eles, “esse conjunto de

transformações tem um significado maior: não é apenas o aprofundamento de uma desconcentração produtiva que havia se iniciado décadas antes: trata-se de uma segunda onda⁹⁶ de mudanças qualitativas crucial na trajetória do Nordeste” (BACELAR; FAVARETO, 2020, p. 14).

Os autores destacam que o enfrentamento da Questão Regional por meio de políticas públicas apresentaram duas importantes novidades, nesse início do século XXI: a interiorização dos investimentos públicos e privados e a diversificação dos setores produtivos beneficiados.

A heterogeneidade intrarregional, identificada desde antes, se expressa a partir de então, não somente em suas mazelas ou obstáculos ao desenvolvimento, mas sobretudo por meio de suas potencialidades.

E ela se expressa não somente sob a forma de desigualdade entre litoral e sertão, entre polos dinâmicos e interior, mas como uma impressionante diversidade territorial, justamente porque comporta uma variedade de forma de relação entre o rural e o urbano, entre economia e natureza, entre sociedade, Estado e setor privado. Isto coloca a questão regional em outro patamar, muito distinto daquele em que se formularam as abordagens clássicas e os padrões conhecidos de organização das políticas públicas para o planejamento no Nordeste (BACELAR; FAVARETO, 2020, p. 14).

Enfim, este esforço institucional no âmbito do governo federal, especialmente no período de 2003 a 2015, para pensar e formular políticas de desenvolvimento econômico com inclusão social, reconhecendo as desigualdades regionais, nos leva a inferir que estava em curso uma nova hegemonia que favorecia o enfrentamento da Questão Regional a partir de um projeto de desenvolvimento nacional.

A trajetória da Questão Regional num contexto de uma hegemonia inacabada, que segue até o final da década de 70, como bem demonstrou Oliveira (1993); a sinalização de uma nova hegemonia a partir da movimentação da sociedade civil nas décadas de setenta e oitenta; a redefinição da Questão Regional (Araújo, 2006) no contexto neoliberal da década de 90 e sua ascensão a um outro patamar no início do século XXI, o qual sinaliza seu enfrentamento no interior de um projeto nacional de desenvolvimento (Bacelar e Favareto,

96 A primeira onda, segundo estes autores, refere-se à experiência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), no breve período entre sua criação (em 1959), e a instalação do golpe civil-militar de 1964, que favoreceu o dinamismo nordestino, especialmente com a criação do polo petroquímico de Camaçari, da agroindústria e fruticultura irrigadas em Petrolina e Juazeiro, dentre outros fatores (BACELAR; FAVARETO, 2020).

2020), nos leva a uma percepção de uma *hegemonia emergente*⁹⁷. Tal percepção decorre das nossas incursões sobre a concepção de desenvolvimento territorial que se delineia nas formulações do governo federal a partir de 2003 numa perspectiva de enfrentamento da questão regional na sua intersecção com as desigualdades sociais.

Importa, a partir do panorama traçado neste capítulo, passar à perscrutar as expressões desta *hegemonia emergente* no cotidiano da gestão pública de lógica territorial e regional, tendo como referência os pioneiros do processo de implantação dos “Territórios de Identidade da Bahia”, foco do próximo capítulo.

⁹⁷ *Hegemonia emergente* que sofre uma ruptura com o golpe jurídico-midiático de 2016 e, com a ascensão do governo Bolsonaro, a partir de 2018, e se transforma em *hegemonia interrompida*.

CAPÍTULO 4

GESTÃO TERRITORIAL PARTICIPATIVA NA PERSPECTIVA DE PIONEIROS DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE DA BAHIA

Ao longo do trajeto percorrido até aqui vimos que, na proposição de políticas territoriais, o lugar faz a diferença (KOGA, 2003); e observamos também que a perspectiva de desenvolvimento territorial aqui referenciada reivindica uma dimensão participativa. Nesse sentido é que estamos remetendo à expressão gestão territorial participativa.

Quando os Territórios de Identidade alçam a condição de unidade de planejamento, a perspectiva territorial é incorporada à gestão pública; assim o território se torna prioritariamente ponto de partida e secundariamente ponto de chegada (KOGA, 2016).

A dimensão do lugar nos aproxima do território vivo e vivido⁹⁸. Nesse sentido, reafirmamos que a noção de território usado referenciada é a de Milton Santos, bem como outras categorias formuladas a partir do seu pensamento.

Partindo dessa concepção, o lugar se revela como o espaço do cotidiano compartilhado onde se dá o confronto entre organização social e espontaneidade: “Porque cada um exerce uma ação própria, a vida social se individualiza; e porque a contiguidade é criadora de comunhão, a política se territorializa, com o confronto entre organização e espontaneidade” (SANTOS, 2017, p. 322). Nesse confronto, o lugar se estabelece como referência pragmática ao mundo e, simultaneamente como o palco do teatro das paixões humanas, “responsáveis por meio da ação comunicativa, pelas mais diversas manifestações da espontaneidade e da criatividade” (SANTOS, 2017, p. 322).

A partir da categoria território usado, Ana Clara Torres Ribeiro desenvolve a noção de território praticado⁹⁹, aquele no qual as populações vivenciam suas trajetórias, suas lutas; constroem e reconstroem suas manifestações culturais e normas sociais não institucionalizadas ou ocultas aos aparelhos estatais¹⁰⁰.

98 Com relação ao lugar enquanto escala para formulação de políticas públicas, Koga faz uma reflexão interessante: “Estranhamente, trata-se da escala mais utilizada pela política pública para o alcance de suas intervenções e, ao mesmo tempo, talvez a mais desconhecida nos processos de planejamento, pois diz respeito às dinâmicas da vivência, variáveis mais difíceis de serem capturadas pelas tecnologias cadastrais” (KOGA, 2016, p. 3). Nessa direção, Koga (2016) afirma ser comum um descompasso entre o planejamento, a execução e as demandas concretas presentes no cotidiano dos cidadãos.

99 A noção de território praticado, constitui categoria essencial na proposta metodológica denominada Cartografia da Ação, desenvolvida por Ana Clara Torres Ribeiro (RIBEIRO, 2012).

100 Anotações em sala de aula, durante a realização da disciplina Processo de Produção do Conhecimento em Serviço Social II, em cumprimento aos créditos do doutorado (2º semestre de 2018).

Como observado na introdução da presente tese, Ribeiro (2012), também resgata outro conceito de Milton Santos: rugosidade; categoria significativa quando se parte do entendimento da história enquanto processo ontológico da realidade material. Ribeiro (2012) entende que as rugosidades sinalizam o espaço como acúmulo de tempo. Com o olhar atento às rugosidades podemos enxergar, por exemplo, a dialética que, historicamente, conforma desigualdade e diversidade quando se trata da materialidade da questão regional nos territórios.

Koga (2021), bebendo dessa fonte, de Milton Santos e de Ana Clara Torres Ribeiro, concebe a noção de “territórios de vivência”, referindo-se à “dimensão relacional do território, a partir de seu uso, privilegiando a escala do cotidiano, em que são tecidas a multiplicidade de vivências e experiências praticadas por uma multiplicidade de sujeitos” (KOGA, 2021, p. 21-22). Configuram-se então, territórios de vivência, aqueles espaços como o de residência; do trabalho; da rede familiar; de formação escolar; da militância política, da prática religiosa; dentre outros, em seus múltiplos contextos.

[...] sob este prisma, o território de vivência se movimenta e se mistura às práticas dos sujeitos em determinados territórios, ao longo de suas trajetórias e histórias de vida. Os territórios, nesse sentido, se colocam como “territórios praticados”, como delineado por Ana Clara Torres Ribeiro, a partir da noção de “território usado”, em Milton Santos (KOGA, 2021, p. 24).

Os pioneiros dos Territórios de Identidade entrevistados, transitaram nos espaços públicos - do aparato estatal e da sociedade civil -, enquanto agentes da gestão; representação em instâncias colegiadas ou agentes da participação social, o que lhes possibilitou apresentar suas histórias a partir da produção dos sentidos que se dá no cotidiano. Essas narrativas, ao serem compartilhadas, vão tecendo conhecimento sobre a gestão de políticas territoriais.

Compartilhamos da visão de Spink e Frezza (2013) quanto a reconhecer as práticas discursivas enquanto um recurso metodológico significativo na investigação da vida em sociedade. As autoras, ao considerar a linguagem como construção social, afirmam que as práticas discursivas constituem um caminho privilegiado para entender “a produção de sentido no cotidiano”, porque implicam numa variedade de produções sociais das quais são expressão, tais como ações, seleções, escolhas, linguagens e contextos (SPINK; FREZZA, 2013, p. 20-21).

Tendo como referência a perspectiva construcionista¹⁰¹, as autoras entendem que o sentido é concebido como uma construção dialógica. Sua proposta teórico-metodológica afirma que, “tanto o sujeito como o objeto são construções sócio-históricas que precisam ser problematizadas e desfamiliarizadas. [...] Isso significa que é o nosso acesso à realidade que institui os objetos que a constituem.” (SPINK; FREZZA, 2013, p. 11). O que leva a consideração de que o processo de objetivação passa pela nossa apreensão dos objetos a partir das categorias, convenções, práticas e linguagens presentes em nosso cotidiano (SPINK; FREZZA, 2013).

As autoras recorrem ainda ao termo “desfamiliarização” porque entendem que, “difícilmente des-construímos o que foi construído”¹⁰². Assim,

Criamos espaço, sim, para novas construções, mas as anteriores ficam impregnadas nos artefatos da cultura, constituindo o acervo de repertórios interpretativos disponíveis para dar sentido ao mundo. Decorre daí a espiral dos processos de conhecimento, um movimento que permite a convivência de novos e antigos conteúdos (conceitos, teorias) e a resignificação contínua e inacabada de teorias que já caíram em desuso (SPINK; FREZZA, 2013, p. 10).

Nessa perspectiva, ao trilhar o caminho investigativo de aproximação à construção dos Territórios de Identidade como unidade de planejamento, enfatizando o recurso metodológico da entrevista, estamos partindo do pressuposto de que o conhecimento é algo que se constrói junto.

As categorias são artefatos humanos, produtos de interações historicamente situadas. Nessa perspectiva, o conhecimento não é pura e simples representação, nem “uma tradução de algo que pertence à realidade externa”. Porém, isso não significa que as construções dão margem às “ficções desenfreadas”, pois, “elas têm como limite as próprias características dos humanos que as produzem, ou seja, as características sociais e biológicas de pessoas historicamente situadas” (SPINK; FREZZA, 2013, p. 12).

Quanto mais a pessoa participa socialmente, mais possibilidade de apreender processos, resignificando sentidos e produzindo conhecimento. Os sentidos - vivenciados,

101 À procura de respostas para a pergunta “como damos sentido ao mundo em que vivemos?”, a Psicologia Social percebe que a resposta a tal questão só pode ser obtida por meio de uma perspectiva teórico-metodológica interdisciplinar. Percorrendo um caminho epistemológico com interfaces com a História e a Antropologia, na busca de concretizar uma proposta metodológica, chega ao que se denominou construcionismo.

102 Nesse contexto teórico, podemos pensar, por exemplo, na grande questão que é o racismo estrutural: não é possível desconstruí-lo, pois a escravidão está posta no desenvolvimento das forças sociais produtivas no seu processo civilizatório. Porém ao desfamiliarizar o racismo, podemos inibir, no cotidiano, sua reprodução social enquanto preconceito.

perceptíveis e processados no cotidiano, em seus mais variados contextos de vivência -, produzidos na interface entre cérebro e vida em sociedade, produzem conhecimento.

Por fim, nessa breve introdução ao capítulo, ressaltamos o quão desafiante é discorrermos publicamente a respeito de algo a partir de nossa experiência, sobretudo quando se trata de uma experiência que decorre de uma trajetória de participação social, o que amplia a dimensão política da narrativa. Nossos/as interlocutores/as - Aloma, Ângela Andrade, João, Marcelo Rocha, Mazinho, Pedro, Sandro e Wilson Dias -, não se furtaram a encarar tal desafio!

Koga, seu diálogo com Eliana Sousa Silva (2015), nos lembra que é o território usado, germinado e adubado com as práticas e relações sociais manifestas na escala do cotidiano, que traz à tona a “experiência social”, em que se faz necessário reconhecer o protagonismo do/as sujeito/as que os vivenciam.

O território de vivência, faz transbordar a própria experiência social, com suas práticas, memórias, rugosidades (Santos e Silveira, 2000)¹⁰³. A particularidade do ‘olhar-autor’ ou do ‘olhar-sujeito’ reside justamente na indissociabilidade entre a experiência social e a construção do conhecimento (KOGA, 2021, p. 3).

Rubim (2016), em artigo que escreveu sobre a política de cultura no âmbito da gestão estadual baiana no período de 2011-2014, ressalta o desafio que foi narrar a partir do “duplo lugar de fala” ocupado por ele: de pesquisador e de ex-secretário de Cultura da Bahia, no período aventado.

Diversas alternativas foram aventadas para obter o distanciamento muitas vezes exigido da análise dita científica. Todas elas parecem forçadas e mesmo ilusórias. Melhor assumir os riscos e as ambiguidades da escritura, que expressa e revela o duplo lugar de fala. Ele produz envolvimento, que, de modo antagônico e simultâneo, nubla e ilumina o olhar (RUBIM, 2016, p. 169).

O desafio a que Rubim (2016) se refere, esteve colocado para o/as nosso/as sujeito/as de pesquisa que ocuparam o lugar de narradores da própria vivência no âmbito da gestão pública a partir dos Territórios de Identidade. Parafraseando o autor, diria que as narrativas do/as nosso/as sujeito/as de pesquisa navegam “entre bloqueios e acessos à interpretação” das experiências vivenciadas. E, a despeito de seus antagonismos, a narrativa de vivências

103 Trata-se da obra: O Brasil - território e sociedade no século XXI, Milton Santos e Maria Laura Silveira, 2000.

constitui uma dimensão significativa para a produção do conhecimento: “A experiência seduz a visão com seus encantos e interesses. A experiência conduz a visão a acontecimentos e detalhes, sem ela inacessíveis” (RUBIM, 2016, p. 169).

4.1 “Territórios de vivência” e a gestão participativa

Os contextos de vivência são essenciais na demarcação dos “territórios de vivência”. Segundo Koga (2025), os contextos de vivência “são construídos ao longo do tempo, por uma sucessão de eventos, biografias, trajetórias de vida, que perpassam outras escalas de observação sobre os territórios das cidades” (KOGA, 2015, p. 24).

Considerando tal perspectiva, nosso objetivo aqui é apresentar os múltiplos olhares dos/as depoentes, a partir dos seus “territórios de vivência” construídos em diferentes contextos do processo de territorialização da gestão pública, quais sejam: os espaços do aparato estatal; das organizações sociais em que participam; dos colegiados de representação, bem como nos espaços de militância/ativismo em seus territórios.

O principal enfoque é a forma como o território se organiza para a inter-relação com as políticas públicas no processo de regionalização a partir dos Territórios de Identidade, e como tal territorialização foi impactando as relações nos espaços de gestão e de organização territorial. Assim, a reflexão acontece no diálogo com as narrativas acerca das experiências vivenciadas no âmbito da gestão e nas relações estabelecidas com as forças sociais presentes nos territórios.

4.1.1 Tessituras, tensões e conflitos de vivência entre as escalas do rural e urbano

Um dos grandes desafios da gestão pública que se propõe a trabalhar com a abordagem territorial, no caso brasileiro, guarda uma relação estreita com a percepção, (ou a não percepção) das relações contemporâneas entre o rural e urbano, que marcou o debate no período 2003-2008 em âmbito nacional, como já delineado anteriormente, em que se instalaram o Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento Agrário; o Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais e o Programa Territórios da Cidadania.

Importa ressaltar a relevância do Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (PRONAT) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC) para o debate da abordagem territorial nas políticas públicas, ao considerar as diversidades e desigualdades regionais, porém, com um diferencial: a participação dos agentes coletivos residentes nestes

territórios. Ou seja, ainda que a abrangência tivesse uma direção regional, os agentes expressavam a concretude do território, pertenciam a um espaço vivo e vivido.

Sendo esse contexto referencial de gestão pública com abordagem territorial, no qual surgiu os Territórios de Identidade da Bahia, se faz mister assimilar a configuração de tais Territórios como unidade de planejamento, considerando que as novas inter-relações entre o urbano e o rural, resultam em um processo ainda conflituoso nos espaços de gestão e de participação, seja nos territórios, seja na máquina estatal.

Diferente de outras regiões do país, no Nordeste há uma concentração razoável de pessoas habitando as áreas rurais e os pequenos municípios. A Bahia, segundo o IBGE (2010), possui 248 cidades com até 20 mil habitantes, o que corresponde a 59,47% do total de municípios do estado. Em sua maioria, esses municípios são considerados *essencialmente* rurais, conforme a tipologia da OCDE, que também leva em consideração outros critérios além do número de habitantes, como o IDH, por exemplo¹⁰⁴.

Em sua maioria, tais municípios apresentam, historicamente, baixa capacidade local de desenvolvimento, constituindo-se em regiões pobres. No que tange ao desenvolvimento regional, esta realidade, para muitos dos pesquisadores sobre as ruralidades contemporâneas, pode representar uma vantagem, já que os investimentos e incentivos públicos são menores, quando comparados com os dispensados aos grandes centros urbanos. Considerando esse aspecto, Bacelar e Favareto (2020), ressaltam as vantagens da denominada “Economia dos custos relativos”, noção desenvolvida pelo economista indiano Amartya Sen: “Um arranjo inteligente de investimentos públicos e privados [que] pode ativar estes circuitos locais a partir de pequenos aportes, e com efeitos encadeadores muito significativos para as famílias e para o território” (BACELAR; FAVARETO, 2020, p. 25).

Nesse cenário, a agricultura familiar ganha relevância enquanto setor produtivo; não só ela, mas também a grande produção agropecuária, apoiada em trabalho assalariado, localizadas em pequenos municípios.

O debate sobre a agricultura familiar chega tardiamente no Brasil; somente nos anos 1990, pesquisadores, gestores públicos e movimentos sociais se envolvem efetivamente nesta seara. Embora o debate surja importado das experiências dos EUA e da Europa, o contexto em que este modelo de agricultura se estabelece no país não reúne as mesmas condições desses contextos internacionais. Naquelas regiões, a agricultura familiar constituiu-se em um modelo agrícola integrado ao processo de industrialização e urbanização ocorrido nos pós

104 A respeito da Tipologia da OCDE e seus critérios, consultar capítulo 3.

grandes guerras. Na Europa e nos EUA, a modernização agrícola a partir de uma ampla base de agricultores familiares possibilitou, simultaneamente:

[...] a formação de uma classe média nos campos; evitar um êxodo para os grandes centros em busca de empregos urbanos; com isso, evitar o crescimento desordenado e desmesurado das grandes metrópoles; e consequentemente, evitou-se também a explosão dos preços do solo urbano e do custo de vida nas grandes cidades (BACELAR; FAVARETO, 2020, p. 19).

Já no Brasil dos anos 1990, o que levou o Estado a prestar atenção à agricultura familiar “foi o reconhecimento de que havia um segmento que produzia tanto ou mais do que as grandes fazendas, ainda que praticamente sem nenhum apoio governamental”¹⁰⁵ (BACELAR; FAVARETO, 2020, p. 20). Os autores referenciados assinalam que o Estado brasileiro reconheceu que não se tratava mais de,

[...] unidades autônomas, marcadas pelo autoconsumo e pela subordinação direta aos latifúndios, como no caso do campesinato clássico. Nem de uma forma de produção marcada pelo volume reduzido, como no caso da pequena produção em bases mercantis. O agro brasileiro passava por uma transformação profunda com total integração aos mercados internacionais e uma racionalidade capitalista atingia agora todos os cantos do Brasil rural (BACELAR; FAVARETO, 2020, p. 19).

Nesse sentido, a agricultura familiar demonstrava considerável capacidade produtiva, inserindo-se em variados mercados, guardando um traço distintivo: “o fato de que a gestão da unidade produtiva e o trabalho empregado vinham predominantemente dos membros da própria família” (BACELAR; FAVARETO, 2020, p. 19). Levando em questão tais características, a agricultura familiar é considerada agricultura comercial.

Assim, considerando as particularidades das regiões interioranas do Nordeste e as características de desenvolvimento regional em que se destaca o peso do agro brasileiro, que comporta tanto a agricultura familiar quanto a grande empresa agropecuária apoiada em trabalho assalariado, consideramos, a seguir, alguns dos marcos e marcas da recente regionalização no estado da Bahia, a partir do testemunho de nossos/as depoentes.

A denominação “Territórios de Identidade” emerge como um nome que sintetiza a concepção contemporânea das relações entre o urbano e o rural e suas interrelações sociais.

105 Lembrando que o primeiro estudo a constatar esse fato foi a pesquisa realizada pela FAO em parceria com o Incra, em 1994, conforme sinalizado no capítulo anterior.

Como observamos anteriormente¹⁰⁶, tal denominação começa a circular desde a experiência desencadeada com o Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais. Mazinho nos conta que,

Mas em estados como a Bahia, como Piauí, como o Ceará, como Maranhão e na Paraíba, onde avançaram, inclusive a partir do exemplo da Bahia, diziam: Olha, o território, ele precisa juntar o rural com o urbano, nesse sentido ele precisa também tratar com os outros setores, não só com o rural e aí a gente precisa ter uma pegada diferente. Aí foi aonde surgiu o Território de Identidade, ou seja, a gente diz: a identidade, ela é composta por todas essas dimensões, ambiental, econômica, política, cultural... então vamos dar um passo adiante! No nosso entendimento o território de identidade não substitui o rural; o território rural está dentro do território de identidade, como vão ter outros territórios: o território quilombola, o território da cultura... A gente começou a compreender que a história de território de identidade, ele é um guarda-chuva que abriga ali dentro diversas territorialidades, então a gente começou a se desapegar daquele território puro, geográfico, daqueles limites de município, aqui termina o Território Litoral Norte, aqui começa o território tal...(Mazinho).

Mazinho continua seu raciocínio, argumentando a partir de sua experiência, que um território se estabelece para além dos limites geográficos e de outros limites, como aqueles que indicam o que é “zona rural” e “zona urbana”, quando se trata, por exemplo, de se planejar e executar serviços públicos.

O território, ele pode inclusive, e isso acontece de fato, ele ultrapassa limites dos territórios geográficos, quando você vai discutir, por exemplo, resíduos sólidos, ou abate de animal, que são os matadouros, a política dos abatedores; a de saúde - média e alta complexidade..., esse desenho, essa linha do território passa a ser uma linha imaginária, ela não pode ficar preso a uma linha física a que os municípios estão presos, eles estão presos a uma divisão de município, geográfica: aqui termina o município de Rio Real, ali inicia o município de Jandaíra. No território a gente começou a perceber que existe, primeiro, diversos territórios, convivem diversos territórios e tem territórios que necessitam ultrapassar o limite, o limite do próprio território geográfico; como essas temáticas de resíduos sólidos; da saúde; da cultura; das comunidades quilombolas...(Mazinho)

E Pedro lembra as discussões iniciais sobre os Territórios Rurais, em 2004, quando se colocava a relevância da agricultura familiar nos territórios que se esboçavam.

[...] tinha mais ou menos sete ou oito meses que já vinha sendo discutido território na Bahia e já tinha o embrião de uns cinco territórios¹⁰⁷; e isso é

¹⁰⁶ Ver capítulo 1.

¹⁰⁷ Refere-se aos cinco Territórios Rurais, estabelecidos no PRONAT, para cada estado do país.

importante dizer porque é a história dos Territórios na Bahia, de cinco territórios de reforma agrária. Aí nós fomos para discussão, aí veio um pessoal defendendo que seria agricultura, que seria pequenos agricultores, porque não tinha ainda a agricultura familiar instituída, mas alguns já diziam agricultura familiar, porque estávamos em 2004 e havia a discussão no Congresso Nacional, da Lei 11.326¹⁰⁸, que virou agricultura familiar. Aí, eu mesmo fiz uma intervenção dizendo que poderia até ser que a gente saísse dali dizendo que seria Território de Agricultura Familiar, mas aquela plenária não podia fechar isso porque nós precisávamos avançar para que os territórios pudessem abrigar todas as frentes que necessitavam dessa política; se fosse só de reforma agrária restringia demais, também se fosse agricultura familiar restringia, então nós tínhamos outros setores que precisavam entrar de cabeça nessa política que a gente ia fechar lá dentro [na reunião], por isso que depois virou Território de Identidade, porque aí abriga todo mundo (Pedro).

Mas, ali, foi uma sugestão inclusive minha, de que a gente não fechasse nenhuma categoria, porque a política territorial é maior do que as categorias que nós tínhamos ali.[...]. Ainda hoje tem gente que fica questionando: é porque o Território tem mais gente da agricultura familiar... mas porque ele nasceu com essa vontade. E hoje nós temos os Territórios de Identidade que abrigam toda a pequena e média produção tocada pela família, mesmo que não seja da agricultura familiar, mas que sejam tocadas pelas famílias: de pequenos industriais, pequenos comerciantes, pequenos serviços... Então, ele ampliou com esse nome de Território de Identidade.(Pedro)

Mazinho lembra também que, tanto na gestão estadual quanto nos organismos de representação colegiada, havia a preocupação de que o desenvolvimento territorial abarcasse, de fato, os espaços do campo e da cidade.

[...] então muitos município tinham dois conselhos: o CMDRS [Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável], que era ligado ao Pronaf Infraestrutura e o FUMARC que era ligado ao Programa Produzir, do governo do estado com o Banco Mundial. [...] e unificaram os conselhos passando a se chamar CMDS [Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável], então ali já havia a influência da política territorial, da abordagem territorial, que dizia que agora a gente tinha que fazer um desenvolvimento olhando o campo e cidade, não o rural ou o urbano, não o plano de desenvolvimento municipal rural ou o plano diretor que era mais o plano da sede do município. [...] Então há uma tentativa ali em 2010 e 2011, e tirou-se o R do Rural e, ao tirar o R do Rural, a gente estava dizendo ao pessoal do movimento urbano que a gente precisava discutir em outro patamar [...](Mazinho).

108 A Lei n. 11.326 é de 24/07/2006; a referida Lei estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Anteriormente referia-se à pequena produção, pequeno agricultor ou camponês. Considerando-se o conceito estabelecido na Lei 11.326, a Agricultura Familiar combina a produção de várias culturas com a criação de animais e o beneficiamento de produtos, tanto para o consumo da própria família quanto para comercialização.

Porém, quem sempre viveu no campo ou em pequenas cidades essencialmente rurais, sabia que precisava ficar alerta para que as particularidades do mundo rural não continuassem subsumidas, mesmo dentro dessa nova estratégia de desenvolvimento. Nesse sentido, Mazinho ressalta que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) precisa ser valorizado pelos gestores municipais como um espaço para as formulações que considerem a complexidade do desenvolvimento territorial, especialmente no que se refere às relações entre o urbano e o rural que conformam os pequenos municípios.

[...] o rural fica meio de lado, o rural não tem ... a mesma dinâmica da educação, da saúde, da segurança pública [...]. Inclusive olhando a realidade da Bahia, que é a maior população rural do Brasil, onde 85% dos municípios são de até 50.000 habitantes, municípios que estão dentro daquilo que mundialmente se adota de ruralidade; [...] eles [o “pessoal da sede”] não dão a devida atenção, são raros os casos mas eles não dão a devida atenção a esse espaço de participação [os CMDS](Mazinho).

O espaço rural ainda é visto por muitos gestores, especialmente os dos municípios, como um “*não lugar*” de se viver, inclusive nos processos de disputa de poder. Disputa-se os votos, mas não se apresenta propostas de políticas que considerem o espaço como um lugar de vida.

[...] a gente vê hoje, numa campanha eleitoral, que a própria concentração da população dentro do município, na sede do município, faz com que as coordenações de campanha centrem mais fogo na campanha dentro da sede do que na área rural. Então, carreata, não sei o que mais... tudo é na sede e a zona rural fica mais de canto. Na verdade, você traz o pessoal da zona rural para vir participar na área urbana da campanha e, os candidatos, quando vão para o rural, é meio que de passagem, rápido. Eles não vivem ali um pouco da área rural, eles não vão a um lugar na zona rural onde está formando um lixão, eles não vão na zona rural onde tem nascente que está sendo toda depredada. [...] é uma visita muito localizada no eleitor, não na comunidade rural, para perceber essas nuances da localidade, para poder ter projeto que atenda aquela localidade naquelas especificidades (Mazinho).

No país, a lógica de governar pura e simplesmente a partir de demandas identificadas por segmentos sociais predomina, quando não é a única a orientar a formulação e execução de políticas públicas. A respeito Koga (2016) comenta que,

[...] a herança de atuação a partir de “público-alvo”, entendendo-se aqui os diferentes segmentos da população considerados desde os “mais pobres” até os “mais excluídos”, se conduziu a um acúmulo de práticas especializadas em torno de segmentos populacionais, privilegiando-se suas características

individuais, sem necessariamente contextualizá-las na realidade em que se encontravam inseridas (KOGA, 2016, p. 10).

Para Mazinho, o “pessoal do movimento urbano” (referindo-se aos gestores/as e às representações de estruturas de controle social), não enxerga a heterogeneidade do território como um marcador importante para o planejamento público.

[...] o pessoal do movimento urbano, das cidades, eles não conseguem enxergar, muitos deles não conseguem enxergar a lógica do Território de Identidade; eles vêem o território mais como espaço geográfico e, quando a gente vai discutir as conferências, eles querem juntar os Territórios. E a gente diz: Não! Porque, ao juntar os Territórios você afeta justamente a identidade, porque nós estamos dizendo que a identidade, ela é constituída a partir da diferença. Então se eu, nesse Território, eu junto com o Território de lá, eu estou dizendo que eles não têm diferença, eu estou dizendo que a gente pode discutir, todo mundo, igual e justamente fazer a divisão territorial, reconhecer a divisão territorial, é reconhecer essa diferença, que para quem está de longe pode parecer coisa pequena mas, para quem está na localidade sabe que faz diferença (Mazinho).

Nesse sentido, ressaltar as particularidades do rural nos espaços de participação social é fundamental. O desenvolvimento territorial, para se concretizar na forma como vem sendo formulado, há que considerar o rural como espaço de vida. João, ao contar suas vivências de luta e participação nos alerta: *[...] mas é porque o rural, ele não é apenas o trabalhador produzindo, criando animais, o rural é um lugar de viver, um lugar de gente! (João).*

Formular políticas públicas considerando o rural como espaço de vida cotidiana implica em planejar pensando também nas futuras gerações. A experiência de gestão a partir dos Territórios de Identidade tem levado a essa percepção.

Mazinho e Marcelo comentam sobre o desafio educacional de confrontar com a gama de estereótipos que delineia a pessoa que vive no campo. Historicamente, essa complexa questão tem inviabilizado uma formação educacional no seu sentido amplo e também no que tange à profissionalização das futuras gerações, especialmente das famílias que compõem o universo da agricultura familiar.

A lógica da sociedade moderna que presume que desenvolvimento é sinônimo de urbanização, opondo cidade e campo como espaço do moderno e espaço do arcaico, respectivamente, impediu e ainda impede, que a formulação de políticas educacionais pautasse as particularidades do mundo rural.

Então não foi sem propósito que a população rural não tivesse essa formação, muito pelo contrário, era tirado do rural para o urbano, inclusive

ainda por muito tempo com aquela lógica da educação, do currículo depreciando o rural; o rural do Jeca Tatu, do biotônico Fontoura...; o rural que não sabe mexer com a internet, um rural que quando vê um carro corre, vai para dentro do mato... Esse atraso não é do nada, ele foi provocado, igual ao analfabetismo [...] (Mazinho.

Para enfrentar esse desafio, há lutas em curso,

Todos esses processos foram provocados. E agora a gente vem numa guerra de botar a Escola Família Agrícola¹⁰⁹, a escola de Educação do Campo no campo... estas bandeiras desses projetos que vêm resultando em políticas como a escola com sistema de alternância, que respeite o ciclo das culturas, porque a alternância permite o aprender fazendo, porque na alternância o cara não fica ali 03 anos aprendendo para depois praticar! Não, vai aprendendo e já vai praticando, vai trazendo conhecimento e vai ouvindo seu pai e sua mãe e a comunidade e traz também o conhecimento deles para dentro da escola, quer dizer, uma outra lógica, uma outra pegada. (Mazinho)

Pensar e formular visando o desenvolvimento territorial implica em investir no processo formativo das futuras gerações para se atuar a partir dos territórios. Marcelo entende que essa questão precisa entrar na agenda, inclusive, da educação formal.

[...] eu penso muito nos CETEP's¹¹⁰ sabe? Nas EFAS, nestas estruturas de educação voltadas para o trabalho, a formação técnica... quando você olha assim, dentro do CETEP, o Centro Territorial de Educação Profissional, no currículo não tem território: o que é um território, o que é desenvolvimento [...] o modelo de desenvolvimento neoliberal, liberal, o desenvolvimento participativo, onde é que entra a lógica territorial para o desenvolvimento... Se eu estou num Centro Territorial de Educação Profissional porque esse

109 Escola Família Agrícola (EFA), trata-se de um modelo educativo, de inspiração francesa, cujo método de ensino se intitula Pedagogia da Alternância. As Escolas Família Agrícola são geridas por associações rurais; em nível nacional, as EFA's estão organizadas em torno da União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil (UNEFAB) e na Bahia existe a Associação das Escolas das Comunidades e Famílias Agrícolas da Bahia (AECOFABA). No estado da Bahia, há cerca de 30 Escolas Família Agrícola, sendo que a primeira foi organizada no município de Brotas de Macaúbas, em 1974. Em 2009 foi aprovado no estado, um projeto de apoio técnico-educativo às EFA's baianas. A partir de então, o estado, através da SDR/CAR tem desenvolvido ações regionais/territoriais junto à algumas Escolas Família Agrícola, em parceria com associações e outras organizações sociais, a exemplo do projeto de intercâmbio de conhecimentos em execução pela Rede das Escolas Famílias Agrícolas Integradas do Semiárido (REFAISA), reunindo EFA's dos municípios de Antônio Gonçalves, Sobradinho e Monte Santo.

<<http://www.sdr.ba.gov.br/noticias/2020-04-28/projeto-fomenta-educacao-ambiental-em-escolas-familias-agricolas-da-bahia>>. Ver também: <<https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2017/10/em-todo-o-pais-uma-pedagogia-que-resiste-para-emancipar/>> e <http://www.pgextensaorural.univasf.edu.br/wp-content/uploads/2016/04/TRABALHO_EV064_MD1_SA7_ID1837_25092016181354.pdf>.

110 O CETEP, Centro Territorial de Educação Profissional integra, juntamente como o CEEP – Centro Estadual de Educação Profissional, a Rede Estadual de Educação Profissional da Bahia. Os CETEP's e os CEEP's estão regularizados no Decreto nº 11.355 de 04/12/2008; para sua criação o estado transformou unidades escolares estaduais já existentes, aproveitando suas estruturas. Com relação à modalidades de ensino ofertadas, a única diferença entre eles, é que o ensino tecnológico é ministrado somente no Centro Estaduais, atendendo demandas de mais de um Território de Identidade.

currículo territorial não está dentro de um centro territorial? É uma questão política isso, entendeu? Então, essa ausência política, essa despolitização da educação é muito forte no Brasil e a esquerda acho que ainda não pegou isso pra valer.[...] Quer dizer, precisa se avançar no processo formativo para se atuar a partir dos Territórios e aí isso se estende para os movimentos sociais, para a sociedade civil organizada e para as novas gerações que estão sendo formadas inclusive nestes centros de formação técnica e que estão lotados nos territórios (Marcelo).

Favareto (2010), fazendo menção a uma avaliação nacional sobre o funcionamento dos Colegiados Territoriais Rurais estabelecidos no PRONAT, chama a atenção para a ausência de organizações de jovens agricultores, ou mesmo da participação individual desse segmento, na composição dos Colegiados Territoriais Rurais. Estabelecendo uma comparação, considerando os Colegiados Territoriais estabelecidos na Bahia, o desenvolvimento territorial não pode prescindir da formulação de políticas educacionais que considerem as novas ruralidades e com elas, como as novas relações entre o urbano e o rural impactam nas gerações futuras. Referindo-se à importância da participação de jovens agricultores nos colegiados territoriais, a análise de Favareto (2010) constitui em um alerta que serve também aos Territórios de Identidade da Bahia, abrangendo seus órgãos colegiados e a formulação de políticas públicas.

Sem dar voz às expectativas deste segmento que responderá pela ocupação dos principais postos de direções das organizações ou pela chefia dos estabelecimentos agrícolas, restringe-se brutalmente tanto a leitura dos anseios da população local, como a capacidade de eco das ações em curso perante as gerações mais novas (FAVARETO, 2010, p. 54).

Garantir a voz das futuras gerações que vivenciam as novas ruralidades, implica considerar tal questão no processo formativo da juventude.

Por fim, lembramos Bitoun (2009), quando ele afirma que o sentido das políticas territoriais está em articular ações que abarquem todas as dimensões de desenvolvimento, de forma que o território ofereça, de modo mais equânime, oportunidade às populações - da cidade e do campo -, que ocupam de forma heterogênea o território.

Para isso, um dilema do planejamento parece ser tornar mais efetivas e concretas as ações que tratam das relações território/cidade, de modo a superar a divisão cidade/campo que norteia as representações do espaço nas ciências sociais e nas políticas públicas (BITOUN, 2009, p. 24).

Assim, observamos que apropriar-se, de forma coletiva, da dimensão territorial como estratégia de gestão se constitui num processo permanente, implicando em reconhecimento de identidades e territorialidades tecidas, muitas vezes, nas interrelações entre o urbano e o rural.

4.1.2 O cotidiano do trabalho entre as institucionalidades e as identidades

As identidades socioeconômicas, ambientais e culturais delineadas nos processos de formação dos territórios acabam por se constituírem em marcas importantes para a organização territorial. A cartografia dos Territórios de Identidade mostrou-se dinâmica. Inicialmente delineou-se 21 territórios, novas configurações surgiram e atualmente são 27 Territórios estabelecidos.

A Secretaria de Cultura, reconhecendo a dimensão cultural na definição cartográfica dos Territórios, ficou atenta ao movimento intrínseco a uma territorialização por identidade. Ângela cita a contribuição da SECULT ao processo de territorialização dos Territórios de Identidade.

[...] depois de um tempo de caminhada, no final dos quatro anos de gestão¹¹¹, percebemos que nem todos os municípios se sentiam confortáveis nas divisões territoriais estabelecidas e solicitavam, mesmo à CET [coordenação Estadual dos Territórios de Identidade], o seu remanejamento para outro território. Então, encomendamos estudos a historiadores, sobre cada um dos Territórios de Identidade, a fim de conhecermos os fluxos migratórios e dinâmicas culturais daqueles espaços (Ângela).

[...] o objetivo desse estudo era subsidiar a CET nas suas tomadas de decisão sobre as demandas feitas pelos municípios para uma mudança da sua inserção em um determinado Território de Identidade. Subsídios para que a CET pudesse analisar as demandas que chegavam, a partir de critérios, baseados em estudos de identidade e de fluxos culturais mais precisos (Ângela).

O projeto de pesquisa foi realizado por meio de ação conjunta das Secretarias de Cultura e de Planejamento. Sua concepção partiu da classificação territorial vigente no estado, porém privilegiando as “regiões socioculturais” mais expressivas que caracterizam a Bahia, o que resultou no seguinte agrupamento: Grande Recôncavo (Recôncavo Afrobarroco e Recôncavo Sul); Grande Sertão (Sertão de Canudos; Sertão do Couro e Sertão do São Francisco); Chapada Diamantina; Serra Geral/Sudoeste; Oeste; Litoral Sul e Extremo Sul. Os estudos realizados pelos historiadores foram organizados numa coletânea intitulada

111 Ângela refere-se ao primeiro mandato de Wagner, no período de 2007-2010.

“Panorama Cultural da Bahia Contemporânea”¹¹², a qual tem sido utilizado como subsídio, não só para a CET, como para pesquisas acadêmicas e estudos no âmbito da formulação de políticas territoriais.

No caso dos Territórios de Identidade, faz-se necessário ressaltar que esses possuem autonomia para se organizarem para a gestão, definindo, inclusive, como se dá a composição de cada Conselho Territorial.

O Território da Chapada Diamantina, por exemplo, grande em extensão (área de 32.664 quilômetros quadrados) e que agrega 24 municípios, optou por se organizar por zonais identificadas a partir da produção, em sua maioria rural.

[...] nosso Território, como ele é muito grande, a gente tem um zoneamento que a gente chama de zonais, nós temos 4 zonais – zonal 1, 2 3 e 4. [...] na Zonal 1, que é a zonal do café e da cana, que fica na região de Abaíra, Piatã, Boninal, Rio de Contas e outras, onde concentra a maior produção de cana-de-açúcar e café; a Zonal 2, ela se divide entre café, agronegócio da batata e também a parte de pecuária, que compreende Barra da Estiva, Ibicoara, Mucugê, Andaraí, Itaitê, Marcionílio Souza, Iramaia e Nova Redenção. Aí quando você pega a Zonal 3, que ela pega Seabra, Piraquara, Palmeiras, Lençóis, essa zonal é muito voltada para os pequenos negócios do turismo e também um pouco, ainda, de produção de olericultura e tal e quando a gente vai para a Zonal 4, que compreende Utinga, Morro do Chapéu, Bonito e outras, a gente tem café, a gente tem olerícolas, tem fruticultura, a banana é muito forte (João).

Já, Pedro nos apresenta como está estruturada a organização do Território do Extremo Sul e como isso repercutiu na composição do seu Colegiado Territorial.

[...]inclusive nós temos o primeiro, o segundo e o terceiro setor que tem que estar na organização territorial. O primeiro setor que começa com o público municipal, integrando poder executivo e poder legislativo, o público estadual a mesma coisa e o público federal também. Nós temos no Território do Extremo Sul, por exemplo o pessoal federal, que estão em instituições como a Ceplac e outras unidades de instituições federais, do estado e de todos os 13 municípios que nós fazemos parte, este é o primeiro setor. O segundo setor é o da produção, que aí tem que entrar todos os empresários que quiserem, desde a pequena produção até as grandes indústrias. E as associações, as cooperativas ou as federações deste setor, têm cadeira cativeira no Território, porque se é para discutir o desenvolvimento dos municípios, do Território, todo mundo tem que estar junto. E o terceiro setor que são as organizações não governamentais que começa desde a associação de bairro, se quiser, até as cooperativas estaduais ou nacionais que estejam no Território e assim sucessivamente. Então nós temos hoje no Território de Identidade do Extremo Sul, 160 organizações, dos três setores,

112 A publicação, de 2012, integra a “Série Estudos e Pesquisas”, n. 92, editada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

o poder público, a produção e a sociedade civil distribuída entre a produção e as organizações não governamentais (Pedro).

E quando indagamos ao Pedro, o que confere identidade ao Território do Extremo Sul, ele nos remete a uma identidade forjada numa concepção de cultura no seu sentido amplo, que abarca as dimensões de produção e reprodução sociais. Desde a sua configuração, a agricultura familiar é uma marca identitária determinante, porém, a convivência com o agronegócio traz outros elementos desafiadores a esta marca, enquanto uma construção política, econômica e territorial em disputa.

A primeira identidade do Território do Extremo Sul é que nós temos hoje quatro municípios que são da área litorânea e os outros nove não, porque atualmente são treze municípios. Mas todos têm o mesmo clima, a mesma característica montanhosa, todos têm a mesma cultura, todos têm a mesma economia... Por exemplo, vou pegar algumas cadeias; se você pega o café, nós temos em todo o Território do Extremo Sul; cacau, não é em todo, mas em quase todo o território nós temos; a cultura também... então, a identidade se diz...na cultura, nós aqui na região temos os festejos juninos em quase todas as cidades, então a identidade é realmente isso, o linguajar e esse setor de cultura. Nós temos, inclusive, em alguns municípios do Território, uma entrada muito forte do pessoal do Espírito Santo e esse pessoal já se acultuou até com o linguajar que se tem por aqui. Então isso é muito comum e garante uma identidade. A toponímia, o relevo e essas coisas, também muito parecido, com algumas diferenças nos municípios litorâneos, mas mesmo assim nos municípios litorâneos nós temos os morros[...]. Então, nós temos uma região muito parecida, os treze municípios são muito parecidos deste ponto de vista cultural, do linguajar e do ponto de vista econômico. Ah, uma outra cultura que eu esqueci de falar é a silvicultura, que hoje tomou conta do Território, você tem eucalipto em quase todos os municípios; nós tivemos 03 grandes empresas de eucalipto, hoje elas se unificaram ou compraram ou alguém comprou de alguém e hoje tem uma única empresa no Território, que é a Suzano¹¹³. E aí temos mais uma identidade, do setor produtivo, que é a silvicultura (Pedro).

E, a identidade confere unidade também para a luta de preservação do Território.

[...]. Tem eucalipto em praticamente todos os municípios, isso também ajuda na identidade e ajuda na luta! Por exemplo, nós pegamos numa luta em um município litorâneo, um caso de mortandade de abelhas porque a empresa [Suzano Celulose e Papel] jogou veneno para proteger os eucaliptos e matou as abelhas e as nossas ações juntou os treze municípios, todos impedindo que eles jogassem esse defensivo nos eucaliptos porque ia matar as abelhas e as abelhas caem mortas, os bichos que comem elas também

113 Suzano Celulose e Papel, empresa de base florestal, verticalmente integrada na produção de papel e celulose de eucalipto. É a quarta maior produtora de eucalipto no país, sendo o Nordeste, a região onde se concentra seu setor de base florestal. Na Bahia há duas unidades industriais, ambas no Território Extremo Sul. <<http://www.abaf.org.br/suzano-investe-r-700-milhoes-em-fabrica-na-bahia/>>.

morrem, o passarinho que cata ela também morre e assim sucessivamente. O homem que comer o passarinho pode também morrer... então a cultura é uma identidade (Pedro).

Nesse sentido, a identidade territorial, que se constrói historicamente, confere novos contornos também aos processos de correlação de forças engendradas a partir de interesses opostos.

Não são os mesmos mas por força da política sentam juntos, não é? Inclusive eu tive muita dificuldade logo no início, porque nós temos quatro organizações radicais que não aceitavam sentar nas reuniões com o pessoal das empresas, que antes eram a Fibra, a Suzano e uma outra que eu esqueci o nome agora, todas localizadas no [Território] Extremo Sul; nas reuniões podia até sair briga. Deu muito trabalho para mostrar para eles que a política territorial não era um clube onde entrava quem o dono do clube queria, que a política territorial não era um sindicato que entrava quem era da categoria, que a política territorial não era uma igreja que só entrava quem rezasse na cartilha da igreja, não era um partido que entrava quem rezava no estatuto. A política territorial é para discutir o desenvolvimento do território e que tinha que abrigar todo mundo. Até a gente conseguir... uns mais radicais abandonaram, não vieram mais, outros entenderam e continuam convivendo com essa diversidade, que é o papel do território, viver aí a dicotomia e a diversidade no pensamento, mas discutindo o desenvolvimento (Pedro).

No Território Chapada Diamantina, a instalação de um *cluster* agropecuário, tem estimulado o consórcio multifinalitário daquela região, a diversificar sua atuação, que se concentra majoritariamente em projetos de infraestrutura de serviços públicos, e expandir sua atuação para projetos no âmbito da produção econômica. João, ao discorrer sobre as ações consorciadas no município, comenta que,

Então, é outro caminho que a gente tem percorrido, a gente está saindo também dessa parte dos projetos só de infraestrutura de serviços públicos e caminhando também para essa questão de produção econômica, porque para a gente viver com dignidade, precisa da estrada, da ponte, mas precisa também da produção dos grãos, da produção dos tubérculos, da produção dos pequenos animais, da produção das folhas, do café, da cana de açúcar e tudo mais porque senão a gente não come, não bebe e não tem dinheiro para poder obter os outros serviços necessários, que a gente tanto precisa. Então a gente tem trabalhado muito nessa dinamização da economia.

Nós estamos hoje aqui em Andaraí, com uma unidade de transformação de proteína animal que o dono do empreendimento, que é o atual prefeito, que foi eleito, [...]. É um frigorífico que vai abater, transformar em cortes especiais, empacotar. A carne vai sair daqui..., vai entrar boi e sair carne empacotada em vários cortes, tudo empacotado à vácuo, com selo SIF [Serviço de Inspeção Federal] e tudo mais; vai entrar o carneiro e vai sair

os cortes; vai entrar o suíno e vai sair os cortes e os embutidos . Das fezes vai sair o adubo, do sangue e do osso vai sair farinha para ração, então é uma planta e tanto. E qual a nossa dificuldade? É insumos para essa unidade porque o boi até que aqui se tem, porque o próprio dono do negócio, ele cria 20.000 cabeças. Mas o suíno e o ovino, aqui no entorno de Andaraí, a gente não tem o suficiente para alimentar o abatedouro por um mês, porque a capacidade de abate é de 600 animais por dia. Imagine, então nosso trabalho aqui no consórcio também! Nesse caso, vai ser prestar assistência técnica para esses agricultores que tenham potencial e vontade de produzir esses pequenos animais com possibilidade de negócio para esse abatedouro, para esse frigorífico. Mas nós vamos precisar só disso, só de insumos? Não, vamos precisar de profissionais, só de emprego direto vai gerar 200, e indireto mais de 1000, porque tem uma questão de logística aí. Conversamos com o secretário da Educação (do estado) e será ofertado cursos de magarefe [profissional que abate e esfolia as reses nos matadouros], cursos de logística; tudo nas escolas que nós temos aqui, porque nós não temos escola técnica, só tem um Instituto Federal lá em Seabra, aqui em Andaraí a gente não tem. [...] Porque a gente precisa adquirir conhecimento, know-how... não se bota uma indústria sem ter mão de obra, senão vão buscar mão de obra em outros estados e isso encarece mão de obra e desvaloriza o local; como é que a gente vai produzir desenvolvimento territorial se não valorizamos o povo daqui, do lugar? (João).

Observe-se que a despeito do proprietário ter se tornado prefeito do município onde está instalada a empresa frigorífica, a organização territorial (Consórcio intermunicipal e o Colegiado Territorial) está atenta e na disputa para qualificar os espaços, prestar assistência técnica aos pequenos/as produtores/as, bem como profissionalizar a mão de obra do Território, não só do município.

Tanto o exemplo de Pedro, com a luta pela preservação das abelhas no Território, quanto na preocupação do consórcio intermunicipal da Chapada Diamantina, em garantir as condições de desenvolvimento territorial na implantação de um grande empreendimento agroindustrial, revelam a complexidade da organização espacial no atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. Milton Santos (2017), alerta que a complexidade espacial torna-se um grave problema coletivo: “A luta pelo uso do espaço coloca em posição *ativa* as empresas gigantes e reserva às demais uma posição *passiva*, subordinada. Essa é uma situação de conflito a ser mantida, atenuada, suprimida, segundo as circunstâncias, mas, em todo caso, regulada” (SANTOS, 2017, p. 335).

No que se refere ao desenvolvimento territorial, o fundamental é que se estabeleçam estratégias e articulações que favoreçam uma agenda comum de desenvolvimento, no sentido de se evitar a fragmentação e pulverização de esforços e investimentos públicos. Sabemos que no caso de políticas públicas, sua pulverização sem metas estabelecidas a partir de um projeto de combate às desigualdades regionais, fatalmente serão realizadas ao sabor dos interesses do

capital, pura e simplesmente. “O fundamental é uma estratégia que sinalize ao conjunto de agente públicos e privados, um pequeno conjunto de temas ou questões para a qual se deveria buscar convergir esforços e investimentos” (FAVERETO, 2010, p. 51). Nesse sentido, os Colegiados Territoriais são espaços fundamentais, sobretudo quando a representação comportar a heterogeneidade do Território e os sujeitos coletivos participantes tenham clareza da dimensão política (no sentido de disputa de poder) daquele órgão colegiado.

Ressalte-se também que numa agenda de desenvolvimento territorial, a dimensão ambiental precisa integrar a pauta de maneira que as complexidades e contradições intrínsecas ao desenvolvimento nas sociedades capitalistas venham à tona e sejam discutidas pelas forças sociais presentes no território, encarando-se de frente questões como o processo de implantação do frigorífico no Território da Chapada Diamantina ou a luta para preservação das abelhas no Extremo Sul.

Em linhas gerais, as narrativas indicam que há a percepção da existência de sujeitos coletivos múltiplos e diversos no Território e que as forças sociais representadas por eles são as mesmas que produzem e reproduzem a sociedade capitalista brasileira; por essa razão, as tensões e conflitos são permanentes. Não obstante, percebe-se também que as convergências táticas, especialmente entre a sociedade civil organizada e o poder público, se dão na promoção do desenvolvimento territorial que possibilite o enfrentamento das desigualdades regional e fomenta a diversidade como potencialidade.

O próprio João, quando atuava no Território, a partir de seu trabalho na SEPLAN, analisa as relações econômicas na perspectiva do desenvolvimento territorial expressando clareza quanto aos contornos societários e políticos postos em uma sociedade capitalista.

[...] um dia fui numa plenária de uma associação comercial e industrial de Seabra, e falei com alguns empresários: “Olha, vocês apoiarem o desenvolvimento rural desse município é fundamental para o crescimento do negócio de vocês, ou vocês acham que vocês vendem para quem? Para industrial? Vocês vendem para quem, para dono de hotel? Vocês vendem, para trabalhador rural meu amigo! A sua loja de ferramenta vende para quem? A sua loja de colchões vende pra quem? O seu restaurante lá fornece alimentação para quem?” [...] Porque você mostra ao cara: Olha, você valorize o seu cliente que é para você ter ele sempre aqui comprando e com potencial para comprar e comprar cada vez mais. Porque até o capitalismo precisa de inteligência, não pode ser um capitalismo tosco, arcaico, atrasado que quer sugar tudo, deixar o outro de lado, porque daqui a pouco vai repercutir nele também, não tem jeito. (João).

Mazinho, quando indagado sobre como os sujeitos coletivos se movimentam no Território onde vive (o do Litoral Norte e do Agreste Baiano), faz uma reflexão a partir de sua

atuação junto ao associativismo, ambientada, portanto, no âmbito da sociedade civil organizada. Sua fala remete, inclusive, a uma perspectiva histórica de ocupação das terras no Nordeste.

Sim, é algo que não tem nessa construção [de organização territorial] como não ser percebido porque a governança, ela justamente está perseguindo envolver mais a sociedade civil no processo, então a gente percebe essa nuance da sociedade, essa movimentação como uma necessidade. Uma das coisas que eu pude perceber nitidamente é que esse processo, ele não é descasado da construção política da nossa sociedade, ele está muito interligado com esse formato, como em cada estado principalmente, em cada região do país, como é que se deu a esse processo. Então a gente sabe que aqui no Nordeste, essa lógica dos coronéis, das associações que foram sendo criadas a partir dos coronéis para ser apêndice da política deles e não como associativismo de fato. Daí que, até hoje nós temos uma fragilidade muito grande nas associações, que são as organizações que existem em maior número, mas que é onde tem a maior fragilidade, são justamente nessas entidades. Porque elas, desde o início não foram formadas, constituídas na lógica do que é o associativismo na sua essência: pessoas que estão morando em uma mesma comunidade, no mesmo município e que tomam consciência de que têm problemas comuns e, que percebem que, se associar é uma das formas de combater, de superar as divergências...Então, para que o instrumento associativista funcione, é necessário que os membros, individualmente, tenham essa consciência, tenham esse mínimo de compreensão, até porque [o associativismo] é um instrumento, uma ferramenta para poder tentar combater algo que é amplo, porque desigualdade social tem a ver com luta de classes, tem a ver com todas essas coisas que ultrapassam o limite do município, do estado e do país. Como nós estamos vivendo agora mais recentemente, essa ofensiva do neoliberalismo que vai se juntando em cada lugar com o que tem de pior! (Mazinho).

Mazinho ressalta ainda que a heterogeneidade regional do país provocou e ainda provoca, experiências diversas na movimentação política de sujeitos coletivos.

[...] como eu tive a experiência, a oportunidade também de, além de sair do meu município para poder construir o território; do território no estado, eu fui também para o nível nacional, através da Rede Nacional de Colegiados Territoriais, que nós criamos em 2010, então aí a gente vai percebendo que existe uma diferença de comportamento entre as regiões. Quando você vai lá para a região Sul [do país] que já tinha o efeito, além dos imigrantes que trouxeram a questão das cooperativas, do associativismo, você tem lá naquela região, um comportamento dos atores associativista, diferente do movimento social aqui do nordeste; tem uma pegada diferente nisso. E, no nosso caso (do Nordeste brasileiro), a gente percebe que essa fragilidade é um dos nossos calos para que a abordagem territorial possa avançar com maior velocidade, possa se consolidar (... (Mazinho)).

E a herança das alianças entre as oligarquias rurais e a burguesia industrial desnuda uma sociedade política ainda sensivelmente afetada, em suas relações, pelo patrimonialismo – que privatiza a esfera pública -; pelo assistencialismo – pautado na lógica de favores; e, pela meritocracia – que segrega e exclui. Todo esse caldo cultural fragiliza processos institucionais mais democráticos.

Mazinho continua sua avaliação sobre a movimentação dos sujeitos coletivos nos territórios, estabelecendo uma relação com a história política recente do país.

[...] Quero dizer, a revolução que foi feita com o governo Lula em determinados aspectos, ela não teve, a gente analisa, a devida consistência de também incluir a consciência desses cidadãos, para poder fazer a defesa do sistema quando foi lançado o golpe¹¹⁴. Quero dizer, [...] aquela pactuação ainda frágil que foi feita em 85, na tal da abertura democrática, da Constituição de 88, o que aconteceu com Tancredo Neves com Sarney como seu vice, depois entra o Itamar Franco, antes o Collor... todas essas coisas mostravam que essa governabilidade que surgiu depois do golpe¹¹⁵, é muito frágil e hoje está bem desnudado isso, muito frágil! Ou seja, a partir dessa experiência a gente percebeu isso aí, que a fragilidade da sociedade é muito grande e aí, no nordeste e, em se tratando aqui da Bahia, o processo de participação, ele se deu acompanhando o que era possível ser feito (Mazinho).

Mesmo com toda a fragilidade de organização da sociedade e seus múltiplos e diversos sujeitos coletivos, as vivências aqui narradas indicam que a identidade territorial possibilita a percepção de dados consistentes para a definição de pautas reivindicatórias que contemplem o atendimento coletivo de necessidade locais. Demandas locais que, historicamente, foram e ainda são, geralmente, reivindicadas por gestões municipais, de forma isolada.

Uma ilustração a esse respeito, é destacada por João, quando participou da Conferência Nacional de Desenvolvimento Sustentável, na condição de delegado estadual, alçado a essa posição por meio da representação territorial estabelecida na Bahia.

A primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Sustentável, em 2008, eu participei, foi lá em Recife, nós construímos muitas proposições que nós apresentamos ali, tudo visando uma política pública para o desenvolvimento rural. [...] nós tínhamos uma proposição de que as estradas vicinais dos municípios eram muito ruins e por isso havia dois problemas seríssimos nessas estradas ruins; um se referia aos alunos da zona rural que, andavam em cima de caminhonetes. Porque os prefeitos diziam que o recurso que o governo federal mandava para os municípios transportar os alunos, não

114 Refere-se ao impeachment sofrido pela ex-presidenta Dilma Rousseff.

115 Golpe civil-militar de 1964.

dava para comprar ônibus e, quando eles contratavam o serviço, quem queria fazer esse serviço eram só as caminhonetes. Aí nós propusemos que tivesse um ônibus no sistema “off road” e aí aqueles ônibus amarelos começaram a surgir. Um diferencial novo, para andar na lama, para andar na areia, com um sistema com a plataforma mais alta, que pudesse passar em rios e riachos. O desenho que o cara fez, a construção toda foi naquela Conferência de Desenvolvimento Sustentável. E estávamos contribuindo com educação, não era só com o rural, mas é porque o rural, ele não é apenas o trabalhador produzindo, criando animais, o rural é um lugar de viver, um lugar de gente! (João).

[...] E aí a gente propondo não só esse tipo de veículo, mas que tivesse também uma patrulha mecanizada dos municípios, mas aí qual era a fala dos prefeitos e dos vereadores: o município não tem estrutura para comprar a Patrol [máquina niveladora, para serviço de terraplanagem]; nem a máquina carregadeira; a caçamba e; para quem está no semiárido, os carros pipas. Por isso uma parte do orçamento do município vai na locação desses equipamentos e nós, lá dos Territórios, dentro dessa Conferência, nós colocamos lá que o Ministério deveria fornecer aos municípios de um determinado número de habitantes, os municípios que fossem classificados como exclusivamente da área, que tivesse sua economia preponderantemente no rural, que deveria disponibilizar essa patrulha mecanizada para esses municípios e parte disso, dali a dois anos começou a se concretizar (João).

Bitoun (2009), referindo-se às conferências das cidades, comenta sobre a dimensão humana do desenvolvimento, e a potencialidade da diversidade expressa nos inúmeros territórios que compõem o país: “Com todas as suas limitações, as conferências das cidades representam algo novo nesse sentido [da dimensão humana do desenvolvimento], e delas emergiu um retrato do Brasil muito mais diverso que aquele desenhado nas escolas de arquitetura e urbanismo” (BITOUN, 2009, p. 23).

A organização territorial pode também favorecer a luta por equipamentos e serviços públicos que atendam demandas, as quais desde a sua origem, são regionais.

Eu me lembro que aqui na Chapada [Diamantina], por exemplo, o Ministro Fernando Haddad iniciou a ampliação dos Institutos Federais, existia uma regionalização dessas escolas, uma macrorregião, aí nós apresentamos para eles, fomos até Brasília para apresentar, que nós aqui da Chapada Diamantina, tínhamos quatrocentos mil habitantes e que nós não tínhamos escolas técnicas nenhuma a uma distância mínima de 300 km e eles queriam colocar uma em Irecê para atender a gente. Irecê fica, de determinados municípios de nosso Território, a 300, 350 km, de alguns municípios até 400 km de distância. Aí, na nossa fala, eu falei lá pro seu ministro: “Seu ministro, o senhor vai atender o município do território de Irecê e seu entorno muito bem, agora a Chapada Diamantina não incluía não, não incluía porque o senhor está sendo injusto com a gente tanto quanto os outros foram até agora”. [...] E continuei: “Vocês colocam as escolas técnicas todas no litoral e um gato pingado aqui outro ali nos grandes

[municípios]”. E aí apresentei esse estudo que a gente tinha feito para ele. E ele, imediatamente, um cara bem sensível disse: “Olha, seu estudo será analisado e eu vou responder pessoalmente a vocês da Chapada Diamantina”. E não passou 15 dias e nós recebemos a resposta do ministro, que nós íamos receber nosso Instituto Federal em Seabra e que ele gostaria que nós apresentássemos quais eram os cursos iniciais que aquela escola deveria ofertar e nós também apresentamos isso (João).

As histórias narradas por João sinalizam o Diagnóstico Socioterritorial como uma ferramenta essencial ao planejamento de políticas públicas. Para Koga (2016), um Diagnóstico Socioterritorial “revelador de situações” concretas que acontecem no cotidiano dos territórios implica em ouvir os seus sujeitos em seus contextos de vivência. A autora considera que os contextos de vivência são múltiplos, plurais e, em um país de dimensões continentais como Brasil, a complexidade de tais contextos se amplifica.

Impressiona a multiplicidade de fatores socioterritoriais que incidem sobre o cotidiano dos territórios desse país, e que afetam diretamente as condições de vida e de acesso aos direitos dos cidadãos brasileiros. Cada vez mais nítidos se delineiam as conexões que articulam estas condições de vida desiguais e o processo histórico de formação da sociedade brasileira e das cidades (KOGA, 2015, p. 24).

Por esta razão, os territórios de vivência são dimensões importantes no traçado de políticas públicas de abrangência nacional, estadual e mesmo regional. Os direitos que balizam a formulação de uma política pública, para se efetivarem, precisam da garantia do acesso e, nesse sentido, considerar os contextos de vivência é fundamental, à medida em que nesta escala se considera as diversidades socioculturais, territoriais e relacionais presentes no cotidiano de vida das populações.

Na Bahia, entre a decisão política de se adotar os Territórios de Identidade como unidade de planejamento estadual, tomada no início de 2007, e a gestão pública acatar, de fato, a estratégia de desenvolvimento territorial em seu cotidiano, uma difícil caminhada tem sido percorrida. As barreiras impostas pela cultura político-administrativa no interior do aparato estatal se apresentam desde os primórdios da experiência.

E aí tinha uma disputa muito grande, porque o ACM que tinha perdido¹¹⁶, não tinha secretaria, não tinha mais nada, mas o povo dele que estava lá tinha estabilidade, porque era concursado, e viviam inteiramente a política que ACM botou no estado durante o tempo em que ele governou. Um pessoal, inclusive que não votou em Wagner. [...] e nós dizemos para ele:

116 Refere-se à derrota eleitoral do candidato a governador, apoiado por Antonio Carlos Magalhães (antigo PFL), nas eleições realizadas em 2006.

Olha Wagner, se tu quer quebrar esse tabu, é trazer os territórios de identidade da Bahia como unidade de planejamento e começar a fazer o planejamento plurianual do estado dentro dos Territórios e ele topou e isso arrebentou! [...]Então tinha uma disputa muito grande, mesmo com Wagner governador, mesmo com as secretarias na mão, mas muitos membros das secretarias ainda pesavam muito nas propostas que vinham [para os Territórios] (Pedro).

A reestruturação do estado a partir da nova organização territorial para o planejamento público, implicou e ainda implica em um processo complexo, justamente porque altera o cotidiano do trabalho técnico, desestabilizando ambientes e rotinas administrativas.

Olha nós vamos fazer a regionalização do estado pelos Territórios de Identidade. Ah! Para a gente foi aquela farra né? A gente pensava: agora vai ser tudo diferente, não sei o que... Nada! Na verdade era só um recorte regional (risos), e aí imagina a bagunça que foi porque a EBDA [Empresa Baiana de Desenvolvimento Agropecuário] tinha um recorte regional, a CAR [Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional], tinha outro, a Educação, com suas Direc's [Diretoria Regional de Educação], tinha outro, as DIRES [Diretoria Regional de Saúde] tinham outro recorte... Menina, esses primeiros quatro anos de Wagner foi uma salada, uma confusão do diabo para a gente tentar organizar isso em um único espaço[território] [...]. (João)

De imediato, os Territórios de Identidade foram estabelecidos como unidade de planejamento, mas a estrutura da gestão foi sendo alterada aos poucos.

E o Wagner, ele colocou lá apenas os Territórios de Identidade como área de planejamento, mas não de gestão, como eu te falei, os órgãos todos tinham uma regionalização diferente. Então, você planejava de um jeito e executava de outro. Aí o cara pergunta assim: "Mas o que tem haver a regionalização da gestão com planejamento?" Tem muito a ver porque às vezes você tem um sujeito que é diretor regional ou coordenador regional de determinada secretaria, o Território transpõe aquela parte da região sob sua responsabilidade e o Território tem que se relacionar com dois gestores, por exemplo, dois gerentes da EBDA regional num mesmo território[...] Isso dava muita confusão! [...] Então nós tínhamos 26¹¹⁷ Territórios de Identidade e a DIREC, por exemplo, tinha 35 regionais, a DIRES tinha, parece que 32. Se você fosse mudar para 26 territórios logo, você ia fazer o quê? Acabar com algumas diretorias dessas, então... resistência do meio! (João)

Além da dimensão política, enquanto relações de poder desestabilizadas no ambiente institucional, como ressaltada nas falas de Pedro e João, há também os impactos no desenrolar

117 Até 2008 eram 26 Territórios. A respeito, ver capítulo 1.

do trabalho técnico, quando nos deparamos com mais de uma forma de territorialização numa mesma instância de gestão.

Koga ressalta que os “desencontros cartográficos” são recorrentes em ambientes da gestão pública: “É prática comum na gestão pública o uso de divisões ou parcelamentos diversos do solo, gerando incompatibilidades de áreas de abrangência entre diferentes secretarias ou setores, seja em âmbito local ou regional” (KOGA, 2016, p. 11). Nesse sentido, a regionalização a partir dos Territórios de Identidade, ao alcançar todas as áreas e setores de atuação do estado, sem exceção, pode facilitar o enfrentamento dessa tarefa que não é simples, do ponto de vista administrativo, favorecendo a intersetorialidade das políticas públicas, bem como, por outro lado, a “desagregação de dados territorializados”, trabalho técnico essencial quando necessário se reportar à escala do local (KOGA, 2016).

Na avaliação de Pedro, a partir de 2011, no primeiro mandato de Rui Costa (PT), a noção de planejamento territorial já soava um pouco mais familiar à estrutura administrativa do estado, o que não significou, necessariamente, que a estratégia de desenvolvimento territorial estivesse incorporada à cultura administrativa do aparato estatal.

[...] Rui Costa já pegou o estado... já não tinha mais tanta disputa internas nas secretarias, pois vinha de dois mandatos de Wagner, então Rui não precisou se esforçar muito. [...] Rui Costa não tem o mesmo afinco para a política territorial que o Wagner teve, mas o Wagner, ou ele tinha isso ou ele ia ficar com as secretarias, com os chefes das secretarias dizendo sim, mas os trabalhadores das secretarias, porque tinham estabilidade, fazendo corpo mole, fazendo a política de tartaruga e não implementando [as políticas territoriais] (Pedro).

A resistência à mudança na cultura administrativa expressa também posicionamentos ideopolíticos divergentes, especialmente em governos de coalização de forças. Num contraponto a isso, Marcelo avalia a necessidade de um movimento político de “engendramento da lógica territorial dentro da máquina do estado”.

[...] porque nós estamos dentro de um Estado híbrido, ele tem forças mais progressistas, de esquerda; e forças de direita, conservadoras, reacionárias dentro do corpo de sustentação política do governo. Então, tem realmente muitas resistências de nível ideológico. Mas, existe, na verdade uma grande... uma ignorância, no sentido de ignorar do que se trata uma lógica territorial de desenvolvimento, o que ela traz nas suas proposições, nas suas fundamentações técnicas, filosóficas e políticas. Porque ela é uma grande estratégia para a Bahia, para os problemas que a Bahia tem [...] a Lei 13.214 de 2014, ela é uma lei estadual; ela não é um decreto ... falta até hoje, o governo pegar essa lei e fazer uma regulamentação da lei, ir aos detalhes.... Então não há um movimento de engendramento da lógica

territorial dentro da máquina do estado, fica agindo basicamente pelo PPA [...]. (Marcelo.

Nesse comentário, Marcelo ressalta também uma falta de conhecimento por parte do corpo técnico-funcional quanto ao significado da lógica territorial de desenvolvimento.

Nogueira (1997), ao tratar acerca do corpo técnico que integra o aparato estatal, em estruturas de poder descentralizadas¹¹⁸ comenta sobre o desafio de adquirir uma outra cultura técnica.

Precisamos mudar nossa maneira de pensar a gestão das políticas públicas e trabalhar no Estado. Precisamos descartar os restos do ‘patrimonialismo’ que privatizam a esfera pública, assim como a dinâmica formalista que nos atormenta o cotidiano – a dinâmica que torna os gestores dependentes da norma, de tal modo que se mantenham permanentemente preocupados, às vezes, exclusivamente, com o controle dos processos e não com os resultados. [...] A nova cultura gerencial deve estar capacitada a desenvolver a gestão *cooperativa*, a promover a cooperação e a colaboração institucional (NOGUEIRA, 1997, p. 18).

Para o autor, trata-se de se estabelecer uma “massa crítica de natureza técnico gerencial” e simultaneamente que essa capacidade gerencial “seja acompanhada de uma nova capacidade de entendimento político e de uma nova consciência ética” (NOGUEIRA, 1997, p. 18).

Não obstante, em alguns espaços do aparato estatal, a gestão territorial na Bahia, vai se afirmando. Wilson Dias, pela sua trajetória nessa caminhada, percebe as pequenas conquistas no dia a dia de seu trabalho à frente da Companhia de Desenvolvimento Regional (CAR).

A cada dia eu tenho uma surpresa nova, boa. Eu fui procurar dados no IBGE, para participar de uma live, e vi que a Bahia é o único estado do Brasil, que pode acessar dados por Territórios de Identidade. O IBGE botou lá na sua plataforma nacional: como é que você quer a informação? É por macrorregião, nordeste, sul? É por município? É por isso, é por aquilo, aquelas tradicionais... E ele botou um campo lá “Territórios de Identidade”, aí quando você decide por esse campo, você só tem 27 opções no Brasil todo, que são os 27 Territórios da Bahia (Wilson Dias).

Então, a gente consegue com isso, traçar melhor as nossas políticas públicas, porque a gente tem dados territorializados: eu quero aplicar recursos na cadeia produtiva da bovinocultura de leite, eu sei onde estão os projetos, onde estão os bovinocultores, onde estão as vacas leiteiras. Eu quero aplicar recursos na apicultura, sei onde deve, porque a gente tem estatísticas, tem uma quantidade de informações que nós levantamos por

118 No artigo referido, Nogueira (1997) diferencia as atuações dos “personagens da política execução”, dos atores que circulam no campo da “política-representação”.

Território, que facilita a execução de todas essas políticas que nós queremos fazer (Wilson Dias).

João, ao contar sobre como aconteceu sua aproximação com a perspectiva territorial de desenvolvimento, narra como ele foi apreendendo o processo de territorialização em curso na gestão pública, primeiro em âmbito nacional e depois no estado da Bahia.

Em 2004, ele assumiu a Secretaria de Agricultura em Andaraí, município onde reside.

E, a partir dali, com essas estratégias de construção dos Territórios Rurais do MDA, eu fui convidado para uma reunião, em 2004, e aí comecei essa minha militância. Quando iniciou, posso te dizer que eu fiquei completamente assustado, porque apesar de saber um pouco sobre pacto federativo no Brasil – União, estados e municípios, os poderes legislativo, executivo e judiciário, aí quando vem a democracia, quando os caras dão a oportunidade da gente participar, e naquele momento, o MDA colocou como missão dos Territórios Rurais a indicação de uma parte do orçamento do próprio Ministério, que era para a gente indicar em que ações deveriam ser investidos os recursos, eu achei aquilo estranho, porque eu nunca tinha visto [no âmbito federal] a sociedade indicar recursos financeiros! Quem indica, geralmente, é o poder executivo, através do seu orçamento, ou o legislativo, através de emendas (João).

A aproximação com a proposta do MDA e com a organização dos Territórios Rurais no estado da Bahia estimulou João a observar sua realidade mais próxima, e a pensar sobre desenvolvimento considerando a perspectiva territorial.

Aí me interessei também por essas questões dos mapas, para a gente fazer estudos e análises sobre esses recortes, sobre essas condições de vida em que vivem os sujeitos e vi também que aqui na Bahia nós tínhamos um estado que olhava muito para o litoral e a sua metrópole e esquecia dos outros, das outras partes da Bahia. Com o tempo eu descobri que a Bahia não era só o litoral, é um estado de bordas e aí eu até brinquei, e até fiz um estudo sobre isso: é que, na televisão, até a previsão do tempo na Bahia, você informa das cidades litorâneas... Salvador, Itabuna ou Ilhéus e o extremo sul, mas também você informa de Vitória da Conquista, da cidade de Barreiras e da cidade de Juazeiro, e porquê? Essas cidades são cidades polos: econômico, polos de educação e polos de desenvolvimento. E o grande centro da Bahia, o grande centrão do estado é um grande vazio, apesar de ter mais de cinco milhões de habitantes. Aí, nessa análise que eu fui começando a aprender a trabalhar com mapas, com recortes e com estudos geográficos; para entender um pouco dessa dinâmica econômica, social e até ambiental, eu fui vendo o quanto que a gente fechou os olhos para as nossas desigualdades e assim para o acesso também (João).

E, assim João foi aprendendo a ler os mapas enquanto lidava, coletivamente, com a realidade regional na qual se inseria.

Porque, quando a gente estava pleiteando a Universidade Federal da Chapada, você pega esses territórios aqui, Piemonte do Paraguaçu, Piemonte da Diamantina, Chapada, o Sertão Produtivo, a Bacia do Paramirim, Irecê, que são territórios da região central do estado ou centro norte ou centro sul, centro-oeste, essas regiões, elas não têm sequer uma universidade federal ou um campus de universidade federal. Aqui, apesar de que nós temos a Universidade do Oeste, ela tem campus em Luís Eduardo, Barreiras, Santa Maria da Vitória, Bom Jesus da Lapa e Barra, que fica do Vale do São Francisco para o oeste.

Você pega a Universidade do Sul da Bahia, está lá em Teixeira de Freitas, Eunápolis e Itabuna, está no sul e extremo sul; você pega a Universidade do Recôncavo que está em Cachoeira, Cruz das Almas, Santo Antonio de Jesus e um campus em Feira de Santana, que está no leste aí do Recôncavo; você pega a Universidade Federal do Vale do São Francisco, a UNIVASF, ela está lá em Juazeiro, Paulo Afonso e Senhor do Bonfim e aí pronto acabou as universidades, os campus de universidades federais.

Aí nós temos que, sair daqui de onde nós estamos, [...] e o custo para a universidade dos nossos filhos que estão aqui nessa região, nesses territórios, ele é muito maior do que de quem já vive lá. Ou a gente migra para viver lá, sujeitando-se a qualquer condição que, às vezes você tem que começar de novo, não vai ter o melhor emprego, não vai ter estrutura para poder viver com a dignidade que talvez você viva no seu lugar; vai mexer com toda a sua cultura, com todo o seu universo de vida, para dar oportunidade para o seu filho. Ou então, o seu filho vai ficar alí, sem continuar os estudos e ele vai se tornar um profissional e por lá muitas vezes ele fica. O que acontece com isso? O grande vazio do conhecimento também fica pra gente, se a gente já tem o vazio que nem a previsão do tempo é dada em nossos Territórios, a gente também não tem acesso à educação de qualidade e às oportunidades, por que? Apesar de termos a UNEB em diversas cidades... A UNEB foi uma universidade estadual constituída e disseminada para cuidar do problema da educação, a maioria dos cursos que ela tem nessas cidades aqui são: história, letras e pedagogia. É ótimo que a gente tenha um universidade estadual voltada para esse campo, mas você não pratica desenvolvimento só com um tipo de conhecimento, você precisa das engenharias, você precisa dos serviços de saúde, você precisa dos serviços sociais, você precisa dos serviços ambientais, você precisa dos serviços econômicos e aí você precisa de uma série de estudos para ajudar a desenvolver determinados estados (João).

O olhar atento ao que o território lhe apresentava passa a ser uma característica de seu cotidiano, de trabalhador e de sujeito político. Para João, é a vivência enquanto sujeito político no Território onde vive, é que “*vai dar base para chegar até onde eu cheguei enquanto gestor público*”, como ele mesmo afirmou.

(...) aí com minha atuação aqui no Território da Chapada fui me destacando como um sujeito com vontade de participar, me tornei um cara que o povo me apelidou de João Chapadeiro (risos) de tanto fazer a defesa

da Chapada Diamantina em todos os espaços em que eu estava e por conhecer um pouco... porque a primeira coisa que eu fiz naquele período que eu te falei, quando eu me tornei um consultor remunerado do MDA para fazer as articulações aqui, foi visitar todos os municípios do Território, e teve município que eu fui diversas vezes. Até porque, às vezes tinha lá um conflito político local, os atores sociais não dialogavam com o prefeito, com os secretários e aí eles achavam na participação social do Território um espaço para desabafo, para a gente conversar e diziam: “Vem cá rapaz, mostra para esse secretário aqui que tem projeto assim, que tem projeto assado e ele não se preocupa...”. Eu ia lá no município, explicava para o prefeito, para o secretário; alguns ficavam com raiva, outros abriam as portas e assim eu fui me tornando um sujeito chapadeiro não mais de Marcionílio de Souza, mas da Chapada Diamantina como um todo (João).

Na avaliação de João, a sua atuação política tendo por base o território - ele se considera um *sujeito territorial* -, possibilitou, em muitas ocasiões, superar divergências partidárias, favorecendo articulações políticas visando o desenvolvimento local e regional.

E quando eu comecei a trabalhar com Emiliano¹¹⁹, aí eu já ia nos municípios para duas finalidades: para tratar do desenvolvimento local e tratar da política partidária, para dar um apoio aos nossos apoiadores locais em vários municípios do Território da Chapada. Então, sempre aquela liderança local que precisava de um apoio, eu ia para lá para orientar, para ajudar a escrever um projeto, para fazer alguma ação que fortalecesse aquele agente político naquele local e aí nunca deixei de fazer a minha parte enquanto sujeito territorial daqui da Chapada. Às vezes município do DEM, na época nem era DEM, era PFL, mas tinha um secretário dinâmico e que queria fazer as coisas, eu orientava. Tinha um município aqui do PSDB, mas que tinha um secretário que era muito bom, trabalhador, muito decente e tal [...] E foi um município que eles fizeram boa gestão, tanto é que até hoje eles estão fazendo gestores por lá. Então, isso tudo vai tirando também um pouco o ranço da política partidária; ele [o gestor local] leva mais para um campo de se preocupar com a economia, com o movimento social, com o desenvolvimento ambiental, essa coisa toda, e você fica quase aquele sujeito apartidário, por conta dessa convivência (João).

E assim, seja no interior do aparato estatal, seja em alguma das instâncias de representação territorial, seja em espaços de gestão em seus Territórios de morada, a dimensão territorial é incorporada à trajetória profissional e política de nossos/as depoentes, no mesmo processo em que se constrói a gestão territorializada no estado.

119 Trata-se de Emiliano José, jornalista e professor aposentado da UFBA, que foi suplente de deputado federal (PT), exercendo mandato em alguns períodos no exercício de 2011-2014. Em algum desses períodos, João integrou sua assessoria, atuando junto aos municípios que compunham o Território da Chapada Diamantina.

A atuação por meio dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER's), favorece a organização nos Territórios para participar da gestão pública. Surgem as Câmaras Temáticas, como um espaço mais específico de formulação e concertação.

A gente foi desenvolvendo essas lógicas, isso no rural, e no ambiente do Colegiado, ainda no ponto de vista organizativo, essa lógica das Câmaras Temáticas, porque o Colegiado Territorial, ele é aquele colegiado político que é o espaço de legitimação e pactuação, mas ele é insuficiente para dar conta das especificidades de cada temática (Mazinho).

[...] até porque na Bahia, como o Território deixou de ser Rural e passou a ser de Identidade, um dos desafios nosso foi: o Colegiado não pode ser mais rural; agora o Colegiado precisa ter uma câmara técnica do desenvolvimento rural, para discutir o rural e dar espaço para que outras entidades, da educação, da saúde, do desenvolvimento urbano, possam ocupar o espaço do colegiado e o plenário do colegiado não ficar com muita temática rural, também diversificar em termos de temática. Então, a gente começou a criar câmaras de mulheres, de juventude, quilombolas, para que esses públicos, que têm suas especificidades, elaborem políticas, propostas que venham a ser apresentadas ao Colegiado e esse colegiado vá legitimando, que é o papel dele. E, como o território de identidade é a unidade de planejamento do estado, ele é quem vai na plenária do PPA dizer o que é estratégico (Mazinho).

Para uma gestão pública que busca atuar numa perspectiva democrática, a organização das Câmaras Temáticas favorece o planejamento do trabalho em cada Território¹²⁰.

[...] nós temos, por exemplo, as Câmaras Técnicas Territoriais de Apicultura em cada território. Então, as atividades da apicultura são pensadas, planejadas, discutidas com aquele grupo.[...] o pessoal da apicultura chegou a fazer, inclusive Planos Territoriais de Desenvolvimento da Apicultura, isso para quem está no governo é uma mão na roda porque a gente consegue dar eficiência à política pública, celeridade na execução e você tem risco muito baixo de não obter os resultados que se planejou. (Wilson Dias).

Nesse sentido, observa-se que o CODETER constituiu-se em um espaço de interlocução importante junto à gestão estatal no tocante ao desenvolvimento territorial no estado.

120 Importante registrar que cada Colegiado Territorial tem autonomia para estabelecer quantas e quais câmaras setoriais serão necessárias para o desenvolvimento do seu trabalho. Pelas narrativas, observou-se que a maior parte das câmaras temáticas concentram-se no âmbito do rural e/ou do desenvolvimento sustentável. O que nos leva a supor que, em outras áreas, como aquelas afetas às políticas sociais, por exemplo, não há mobilização suficiente no interior do Colegiados Territoriais para a organização de tais câmaras.

E, nessa construção, a Feira Baiana de Agricultura Familiar¹²¹, o PNAE¹²², o PAA¹²³ são coisas que foram sendo construídas, o recorte da política, esse Bahia Produtiva¹²⁴ como ele é hoje - que pega o ACR - Agente Comunitário Rural, o Agente Comunitário de Apicultura, que paga ali, que tem um assistente territorial rural que acompanha o empreendimento, que paga uma consultoria... Então tudo isso são experiências que foram construídas a partir desses ambientes de discussão nos colegiados, nos CODETER – Colegiado de Desenvolvimento Territorial, que a gente batizou de Colegiado Territorial (Mazinho).

No aparato estatal, a presença de agentes que vão aperfeiçoando seu olhar de gestor a partir dos Territórios, instiga e provoca o saber técnico administrativo, sobretudo em ambientes institucionais que favorecem o diálogo. João compartilha um pouco de sua vivência na Secretaria Estadual de Planejamento.

José Sérgio Gabrielli foi um cara que nos ensinou muito, com aquela dinâmica de professor que ele tem, de economista que estuda o mundo todo o dia e tudo ele faz análises...Então assim, imagine você vai trabalhar na diretoria de planejamento territorial, que é um ambiente que você já conhece e gosta e, com um secretário que é um quadro político fantástico e também da academia! Então, Sérgio Gabrielli, ele cansou de sentar com a gente, para pedir um trabalho e a gente mostrar a nossa dificuldade, até porque não era muito a minha de fazer análise, nunca foi... Estatística, por exemplo... e ele dizia: “Olha, pega esse livro aqui leia da página tal à página tal e amanhã a gente discute” Coisa de professor, não é? Professor que faz isso e ele fazia isso com a gente e os nossos colegas sofriam: “Ah, esse cara pensa que é o que?” “Mas rapaz isso é uma oportunidade para tu aprender! A gente aprende é no como, é fazendo e quebrando a cabeça!” Olha, te falo Silvia, foi um período fantástico! Trabalhei na Secretaria de

121 A Feira Baiana de Agricultura Familiar e Economia Solidária, acontece anualmente desde 2009. Organizada pela SDR, com a participação dos CODETER's, em parceria com a União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária, seção Bahia (Unicafes/Bahia), a Feira integra a estratégia do Governo do Estado em promover espaços de comercialização da produção da agricultura familiar e da economia solidária. <<http://www.seplan.ba.gov.br/2020/12/2003/Feira-Baiana-da-Agricultura-Familiar-e-Economia-Solidaria-virtual-comeca-neste-sabado.html>>.

122 PNAE – Plano Nacional de Alimentação Escolar. Na Bahia, continuam em vigência, através da Secretaria de Educação do Estado, as chamadas públicas para aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar.

123 PAA – Programa de Aquisição de Alimentos. O governo estadual desenvolve um serviço de assessoria ao Programa, que é federal. Por meio da Superintendência da Agricultura Familiar (SAF), presta assessoria à organizações de agricultura familiar, bem como à prefeituras e agentes envolvidos na comercialização.

124 Bahia Produtiva é um projeto do governo do estado, executado pela Companhia de Desenvolvimento Regional (CAR), empresa pública vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), a partir de acordo de empréstimo firmado entre o Estado e o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird-Banco Mundial). Por meio do Projeto Bahia Produtiva foram financiados (sem reembolso) subprojetos de inclusão socioprodutivas e de abastecimento de água e saneamento domiciliar de interesse e necessidades das comunidades atendidas pelo Projeto. O público beneficiário: agricultores familiares, empreendedores da economia solidária, povos indígenas, comunidades quilombolas, famílias assentadas de reforma agrária, comunidades de fundos e fechos de pasto. Até abril de 2021, o Bahia Produtiva atendeu 42.272 famílias, em 1.263 ações, com investimento de 559,6 milhões de reais. <<http://www.car.ba.gov.br/projetos/bahia-produtiva> <https://www.jornalgrandebahia.com.br/2021/05/revista-apresenta-como-cooperativas-da-agricultura-familiar-da-bahia-acessaram-diversos-segmentos-de-mercado/>>

Planejamento de 2012 a 2015 e pense num ambiente bom! Eu sinto saudade, primeiro porque eu estava numa coisa que eu gosto e segundo porque o mestre, doutor José Sérgio Gabrielli sugava todo o nosso potencial de aprendizado e debatia com a gente! E a gente também teve essa condição...porque ele também tinha essa paciência de nos ouvir (João).

Para João, a gestão democrática desafia “a gente para continuar buscando novos elementos para conceituar essa estratégia de desenvolvimento”.

Me lembro que um dia, ele fez uma análise lá, que a agricultura familiar contribuía muito pouco no PIB da Bahia aí eu fiz uma pergunta para ele: “Secretário, o senhor vai muito a Feira de São Joaquim?” E ele respondeu: “Vou, de vez em quando”. E eu: “E ali na Feira das 7 Portas?”¹²⁵ “Também vou”, e tal. “E o senhor já pediu nota fiscal para aqueles caras que vendem aipim lá na beira da Feira das 7 Portas? E para aqueles que vendem aquelas folhas, o senhor já pediu uma nota fiscal?” Aí ele: “Claro que não! Claro que não!” “Então como é que o senhor quer que a agricultura familiar, que vende de maneira informal entre em alguma estatística e isso tenha peso? O senhor é economista professor, o senhor sabe disso”. Aí ele olhou assim para mim e disse: “É você tem razão, mas não tem muita razão não porque poderiam se organizar para tirar nota e tal!” E continuamos o debate: “Se esses caras já são sugados do jeito que são, imagine tributando, secretário.[...] Se o senhor percorrer a cidade de Salvador, o senhor vai ver que tem umas 50 ou mais feiras, dessa maneira informal, em Salvador e que tudo ali é da Agricultura Familiar, ou o senhor acha que aquele cara comprou o aipim, comprou a alface, comprou o tomatinho cereja e que está vendendo ali, na porta da Feira das 7 Portas ou na Feira de São Joaquim, ele comprou do agronegócio? Ele comprou da agricultura familiar, que muitas delas são daqui mesmo, aqui próximo aqui de Salvador, que vocês dizem que não tem agricultura. Aqui tem agricultura urbana e periurbana, aqui debaixo das redes de manutenção, tem roças! Aí ele [o secretário] falou: “Bora fazer um estudo desse negócio?” E eu disse: “Vamos!” Aí tinha um cara que trabalhava com a gente, que era um agente de desenvolvimento territorial, Ronaldo. O secretário disse: chama Ronaldo e vamos fazer esse estudo. Ronaldo se empolgou e fez um mestrado! Com o projeto, ele fez um mestrado nessa área de agricultura urbana e periurbana (João).

Observa-se a partir do depoimento de João, o quanto o ambiente democrático em espaços de gestão, associado à possibilidade da troca por meio do diálogo nos espaços de trabalho, acabam por favorecer a emergência da criatividade proveniente da diversidade, como também estimulam processos formativos e produção de novos conhecimentos.

E, no que se refere ao diálogo intersetorial, facilitado em ambientes democráticos, Ângela lembra o quanto foi fundamental a proximidade cotidiana com a SEPLAN, inclusive

125 Refere-se à Feiras Livres na cidade de Salvador.

para a decisão que a SECULT tomou em adotar a nova regionalização para trilhar o caminho de institucionalização da política de cultura.

Voltando à SEPLAN, tínhamos sim diálogos e parcerias e foi ótimo o planejamento. E como eu te disse logo no início dessa conversa, foi essa consciência de que era importante termos esse diálogo com o Planejamento que me chamou a atenção para o caminho que a gente devia seguir, porque poderíamos ter escolhido ir pelas associações ou pelas regiões econômicas, mas não, a gente precisava dar visibilidade, colaborar com esse tipo de planejamento que é, para mim, revolucionário (Ângela).

Para ela, a regionalização por meio dos Territórios de Identidade possibilitou também o diálogo horizontalizado entre a gestão pública e os agentes culturais em seus espaços locais. Considera que a política territorial possibilita o “*empoderamento dos atores sociais que estão à margem*”.

Usando esse conceito dos Territórios de uma forma consequente e, a rigor, ele é mesmo revolucionário, porque ele vai buscar os atores que estão lá na ponta, que estão hoje marginalizados e os coloca no centro da discussão e traz as suas questões para serem consideradas (Ângela).

A descentralização a partir dos Territórios de Identidade impulsiona a visibilidade da diversidade no interior do estado; diversidade que pode alavancar o desenvolvimento regional enquanto potencial socialmente construído e reconhecido pelo Estado.

Por outro lado, como sinalizado anteriormente, Marcelo considera que a dimensão territorial está consolidada tecnicamente no âmbito da gestão pública. Porém, enquanto estratégia para o desenvolvimento regional, avalia que ela ainda é frágil, sobretudo no que se refere à sua absorção pela cultura institucional, o que sinaliza uma dimensão política da questão.

Na Bahia todo mundo fala de território em todos os campos: na saúde, na educação, na agricultura, no desenvolvimento, todo mundo fala... nas universidades... Território virou uma coisa que já se popularizou bastante, apesar de que, no novo corpo social mais amplo do cidadão, no dia a dia, não sabe, porque isso não é discutido nas escolas, isso não é um cotidiano, na medida em que poderia ser, de um exercício de governança. [...] tecnicamente os territórios estão consolidados, é uma conquista; o orçamento é territorializado. Alguns gestores pensam a dimensão territorial: analisam os dados por territórios; fazem a distribuição dos investimentos; fazem diagnósticos territoriais, muitos já fazem [...] (Marcelo).

[...] é uma questão realmente política, não é de gestão administrativa, é de direção política. Administrativamente acho que a gente avançou na

territorialização. Então, se você olhar a evolução técnica do PPA, da forma como se constrói os programas para resolver os problemas, a orçamentação do Território, está avançando bastante. [...] há uma descentralização de recursos, há mais conhecimento das especificidades de cada território, isto é um fato, os territórios estão apresentados no nível da gestão como um espaço específico e que precisam de políticas adequadas e de acordo com suas especificidades (Marcelo).

Porém, Marcelo ressalta que o aparato estatal não incorporou a dimensão territorial do desenvolvimento de forma homogênea, em todos os seus espaços institucionais.

[...] a construção da Secretaria de Desenvolvimento Rural foi a construção de uma secretaria territorializada que traz para dentro toda a lógica do desenvolvimento territorial, que faz seus editais baseados nos seus Territórios e reconhece os Colegiados Territoriais e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável [...] e que mantém, no cotidiano, uma grande conversa com os Territórios através do SETAF, os Serviços Territorializados de Agricultura Familiar. A SDR é toda territorializada, mas quando a gente sai dessa área do rural, ou da cultura, é muito pouco o que você tem. Agora a Secretaria de Educação está tentando avançar nesse sentido, mas a Educação sempre ficou muito ausente dessa questão territorial, assim como a saúde e outras políticas super importantes para o desenvolvimento (Marcelo).

Marcelo vivenciou e vivencia a experiência de territorialização no Estado desde o início, atuando na Secretaria de Educação, na SEPLAN e atualmente na SDR, e sua avaliação é que a dimensão política da gestão territorial, na sua potencialidade de transformação, precisa ser fortalecida.

Eu vejo que a política territorial ainda é uma política fraca no estado, no sentido de que ela não tem uma força política no núcleo duro do governo, da Casa Civil, da SERIN [Secretaria de Relações Institucionais], da governadoria, entendeu? E falta mais na SEPLAN também, para ela se tornar realmente uma política estratégica de uma perspectiva contra-hegemônica, no sentido de criar realmente uma cultura, um modelo de gestão contra-hegemônica ao conservadorismo centralizador que passa só pelas relações políticas das representações de governo com prefeitos e deputados, e realmente insira a governança nesse aspecto fundamental da política como um fator forte (Marcelo).

O fortalecimento da dimensão política da gestão territorial passa pela sua assimilação ídeo-cultural e nesse sentido, relembremos as palavras de João quando nos diz que é a *gestão democrática* que vai desafiar “a gente para continuar buscando novos elementos para conceituar essa estratégia de desenvolvimento”. Os governos democráticos, ao favorecerem espaços de participação social acabam por fortalecer também os processos de luta que vão

garantir o processo de institucionalização necessário para a territorialização engendrada na gestão pública. João ressalta algumas lutas importantes no processo de institucionalização da gestão territorial no estado.

A criação da Secretaria de Desenvolvimento Rural da Bahia, por exemplo, precisou ser estimulada pela luta dos/as agricultores/as familiares.

Bom, para a gente, um feito importante foi quando o governo atendeu a gente na criação da Secretaria de Desenvolvimento Rural, a SDR, porque era um pleito que vinha desde lá de trás, desde 2007, a gente entendia que a SEAGRI¹²⁶ não tinha essa capacidade de responder nossas demandas e tal, e aí foi um feito porque a gente fez um acampamento em Salvador, a gente ficou acampado lá, o governador na época, que era Jacques Wagner, recebeu a gente na governadoria (João).

Tal como no caso do fortalecimento do Ministério de Desenvolvimento Agrário e, dentro dele uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial, a experiência demonstrava a esses sujeitos políticos que o aparato estatal precisaria equilibrar sua atenção à agricultura comercial e à agroindústria, que abarca tanto a de base familiar quanto a agricultura patronal; daí a percepção da necessidade de duas estruturas estatais.

Sobre a importância da instalação da SDR para o processo de territorialização da gestão, Mazinho comenta:

[...] a SDR é também criada nesse bonde, da Lei 13.214 e ela já nasce com esta dimensão territorial, que é o SETAF, Serviço Territorial de Apoio à Agricultura Familiar. Então a SDR já nasce com suas 27 SETAF's, já com a sua estratégia de funcionamento por território [...] (Mazinho).

Assim, a Secretaria de Desenvolvimento Rural, criada como uma estrutura do estado para fomentar as políticas públicas de atenção à Agricultura Familiar, já nasce descentralizada territorialmente, e com o propósito de reestruturação da relação do estado com os municípios, que passa a ser mediada por um serviço de apoio territorial, o “Serviço Territorial de Apoio à Agricultura Familiar” (SETAF).

E, convém lembrar, que mesmo a criação do CEDETER e dos Colegiados Territoriais (CODETER's), espaços colegiados essenciais ao processo de territorialização e de gestão, não se viabilizaram institucionalmente sem pressão social.

126 SEAGRI – Secretaria de Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura do estado da Bahia.

Nós tivemos também um outro momento importante que foi quando nós ajudamos e cobramos a criação do CEDETER -Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial, e a gente precisava criar uma lei que desse abrigo a esse Conselho e aí foi criada a Lei 13.214. E nós fomos lá para a Assembleia Legislativa e ocupamos a galeria da Assembleia e fizemos um acampamento lá também e conseguimos que fosse aprovada essa Lei, a 3.214, que é a que dá abrigo legal aos CODETERs e ao CEDETER. Então esses dois momentos foram, para mim, fundamentais porque teve essa participação, essa organização dos territórios, esse acampamento em Salvador (João).

E nós fizemos marchas também viu! Nós fizemos uma marcha para Salvador, uma vez, para o CAB [Centro Administrativo da Bahia], que nós fechamos [o trânsito] do Shopping Iguatemi até o Centro Administrativo, com aproximadamente umas quinze mil pessoas, com ônibus, com vans e gente a pé. E fizemos uma outra marcha até a Assembleia Legislativa, que foi na época da aprovação dessa lei que eu falei, foi um momento de muita mobilização entre nós (João).

Com relação à criação da Lei 13.214, Pedro considera que, esse foi um dos principais embates políticos travados no processo de regulamentação da política territorial.

O embate maior que eu lembro que nós tivemos foi a criação da Lei 13.214, porque ela, no início, a CET fez a proposta, [...] e o governo, mesmo nosso, ficou com medo. Na verdade, ficou com medo, inclusive quando criou o CEDETER, sem dar a ele as condições de ser o proponente, nós não somos proponentes em nada, nós só podemos dar sugestões¹²⁷. A lei, que nós propusemos [a CET], dava condições de execução inclusive, e aí o governo recua, fica com medo mesmo, mas foi uma das lutas grandes! Nós nos deparamos com três ou quatro propostas de regulamentação da política territorial que nós rechaçamos, até que passou a 13.214 no apagarzinho das luzes ali de dezembro de 2014, no governo de Wagner. Foi uma das coisas que a gente tinha a garantia que o governo dele ia fazer, e nós falamos isso desde o primeiro dia do governo dele, e ele fez no último dia de governo dele, do segundo mandato, só para você ter uma ideia! [...] não foi uma coisa fácil, foi uma coisa com bastante luta! (Pedro)

A partir da regionalização dos Territórios Rurais, que se deu em nível federal, e das experiências de alguns estados, Pedro ressalta que há um movimento social em curso na defesa da política territorial.

127 O Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER) ficou estabelecido em lei como instância consultiva. A Lei 13.214 estabelece em seu artigo 6º, que tanto o CEDETER como os CODETER's "constituem-se nos espaços de referência para discussão e acompanhamento da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, sem prejuízo das contribuições oriundas de outros espaços de oitiva social". E o artigo 7º institui o CEDETER como "órgão de caráter consultivo e de assessoramento, vinculado à Secretaria Estadual de 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.

E tem outras coisas, por exemplo, nós, numa instância em nível nacional, não da Bahia, nós conseguimos nessa militância nossa, do território, desde 2003 até agora, a criação de 256 territórios; desses, até 2016, nós tínhamos já reconhecidos, 246 territórios que tinham sido homologados, alguns com características de entidade, como é o caso do nosso, o do Extremo Sul¹²⁸ (Pedro).

Para Pedro, a democracia participativa é fundamental para o fortalecimento e avanço da política territorial:

Acho que o maior desafio que nós temos é a gente tornar essa discussão do exercício da democracia participativa uma realidade onde estivermos porque é esse exercício o que vai qualificar a democracia representativa (Pedro).

Nesse sentido, alguns de nossos entrevistados fizeram suas observações no que tange às relações entre movimentos sociais “clássicos” e a militância que surge na defesa da política territorial. Tais observações resultam de suas vivências em vários espaços políticos desses movimentos sociais e a experiência atual de participação social na defesa da estratégia territorial para o desenvolvimento regional.

Marcelo ao comentar sobre o fato de “ainda existir uma ignorância, no sentido mesmo de “ignorar” do que se trata uma lógica territorial de desenvolvimento”, avalia que isso se dá no âmbito da gestão pública, mas também na sociedade, inclusive nos movimentos sociais.

[...] os próprios movimentos sociais de esquerda, ligados a luta social, [...] eles atuam de maneira corporativa, quando eles trazem suas pautas, ao invés de se organizarem territorialmente e pensar o território com desenvolvimento integrado, ele vai pensar que o desenvolvimento é para o aspecto dele, atendendo aquelas políticas específicas que eles estão trazendo e perdem de vista que o desenvolvimento, se ele não for integrado no nível do território, atacado nas suas diversas facetas, não adianta você construir uma Casa Rural para uma pequena comunidade da zona rural ou botar assistência técnica, [...] se o conjunto todo não corrobora para o desenvolvimento. Que o desenvolvimento só se dá a partir dessa integração de várias políticas para fomentar o desenvolvimento que se rebate em vários aspectos da vida. Então, os movimentos também fazem suas pautas no “Abril Vermelho¹²⁹”..., um negocinho dentro da SERIN, separadamente, às vezes vêem e ocupam uma secretaria, levam sua agenda, mas não estão lá dentro dos Colegiados [Territoriais] fortalecendo as estratégias do desenvolvimento territorial integrado. Então, na sociedade também falta

128 Pedro se refere ao fato de alguns poucos territórios (na Bahia e em outros estados) estarem estruturados como entidade jurídica.

129 “Abril Vermelho” denomina uma jornada nacional de lutas do MST, realizada anualmente; a jornada recebeu este nome em homenagem aos 21 camponeses mortos pela Polícia Militar do estado do Pará, em Eldorado do Carajás (PA), no mês de abril de 1996.

muito a compreensão do que é território e quais os benefícios que uma lógica territorial traz (Marcelo).

Mazinho indica concordância ao ressaltar a necessidade de se ultrapassar os limites das reivindicações por setores quando se trata de formular políticas de desenvolvimento regional.

[...] os movimentos sociais foram meio que se adaptando ao que era possível e os movimentos sociais, inclusive estes de caráter estadual, eles entraram na lógica de “farinha pouca meu pirão primeiro”, [...]. Então aquelas jornadas de lutas durante o governo de esquerda de Lula, de Dilma foram jornadas de lutas que pra mim, insuficientes para esse momento que a gente ia [...]. A gente perdeu um tempo precioso porque os movimentos sociais faziam aquelas jornadas de luta, do “Abril Vermelho” e tudo mais, mas era cada um dos movimentos; não se uniam, não se juntavam, não se aglutinavam... Então o que a abordagem territorial já vem de longo tempo falando, é que a gente precisa superar os limites dos setores, a gente precisa avançar; não fazer aquela luta só para conseguir uma cota da política pública, essa cota na perspectiva de manter a sua base. Então o MST dizia: eu tenho alguns assentamentos que eu preciso aglutinar perto de mim e eu preciso levar uma casa de farinha, um trator, uns poços artesianos, uma cota do PAA. E eu não estou dizendo que isso era errado, eu estou dizendo que isto era insuficiente e isso de uma certa forma, também ajudava a replicar uma lógica de planejamento também insuficiente (Mazinho).

Para Mazinho, os movimentos sociais, ainda que de amplitude nacional, precisam também organizar suas pautas, considerando as desigualdades regionais na perspectiva colocada pela noção de desenvolvimento territorial e dentro de um projeto mais amplo. Para ele, foi a “militância na política territorial” que lhe ensinou a observar a heterogeneidade regional, em suas necessidades. E relata um episódio a esse respeito, a título de ilustração

Em 2011 eu participei de uma reunião lá em Brasília, no tempo que a Tereza Campello era a ministra do MDS, ela chama ali para nos informar – eu fui representando a CONTRAF [Confederação Nacional dos Trabalhadores e das Trabalhadoras na Agricultura Familiar], fui um dos 4 membros do CONTRAF que fomos participar dessa reunião, em que foi rediscutido o Bolsa Família. Aí, ela nos informa que, apesar do período de dois mandatos de Lula, que tinha sido criado e aperfeiçoado o Bolsa Família, havia 16 milhões de pessoas no Brasil que eram os que mais necessitavam do Bolsa Família e os que não estavam no Programa, por diversos motivos, entre eles não ter documento; ou seja eles nem existiam para o estado, sequer tinham uma identidade ou um registro de nascimento; ou seja, era uma invisibilidade total, eles não existiam! Acho que foi aí que surgiu o termo “Busca Ativa”, de ir atrás dessas pessoas porque só pelo sistema normal de registro não se alcançava essas pessoas. E isso rebateu também no “Luz para Todos”, porque o Programa trabalhava com a estimativa do IBGE. Então o IBGE dizia que o público que precisa de

energia era X; mas quando os técnicos iam para campo, chegando lá, tinha muito mais casas do que indicavam suas planilhas e diziam: Ôxente, e essas casas aqui? Essas casas surgiram de onde? Eram pessoas que não tinham registro! Então essa pessoa não aparecia na número do IBGE, ela não aparecia nos números do MDS, da assistência social, não existia... Então, ali eu percebi o quê? Isso que eu acabei de falar ou seja, os movimentos sociais, eles... seria talvez forçado de minha parte, mas a expressão que me veio na cabeça é: fizeram a lei do menor esforço. Ou seja, tem uma política do governo, eu vou disputar essa política, vou conseguir uma cota, levo para minha base, que vai ficando satisfeita e eu vou me mantendo. Só que esse processo ajudava a exclusão¹³⁰ porque, hoje, com tudo isso que a gente já construiu no Brasil, com tudo isso que a gente já percorreu... das 73.5000 famílias de agricultores da Bahia, a maioria esmagadora não participa de associação nenhuma, não participa de cooperativa nenhuma, de nenhum tipo de organização que seja capaz de ir atrás de um edital, por exemplo, desse do Bahia Produtiva e inserir, essa associação dentro dessa política pública e ela talvez seja a que tem o melhor perfil, como foi lá no Busca Ativa do Bolsa Família, talvez ela seja a mais necessitada (Mazinho).

Uma outra observação interessante que Mazinho faz refere-se ao distanciamento de sua base territorial, no caso das lideranças quando alçam a condição dirigente em movimentos ou organizações nacionais. E nos contou a história da criação da Rede Nacional de Colegiados Territoriais.

Então a gente formou uma comissão no final de 2008 e passamos o ano de 2009 com a assessoria da Fundação Palmares que tinha ali em Alagoas, um pessoal que trabalhava com esse negócio de Rede que era, naquele momento, a palavra-chave: tem que formar rede, rede não sei o que e tal....E aí a gente vai entender o que era esse negócio de rede, a gente passou um ano tendo formação, fomos estudando e aí a gente formou uma rede nacional, uma rede “a-centrada”, sem negócio de hierarquia, cada colegiado era um “nó” [da rede] (Mazinho).

A Rede Nacional tinha um lema que se estendia para suas instâncias: “Colegiado Territorial forte, Rede Estadual forte, Rede Nacional forte”.

A gente trabalhou com a lógica que a base é que tem que ser forte. [...] e, uma das coisas que, durante o ano de 2009, a gente percebeu e que é uma falha dos movimentos sociais, principalmente dos sindicatos: você tinha uma liderança que estava aqui, por exemplo, eu aqui em Rio Real, que falava bem, tinha potencial. E, seja lá porque cargas d'água, essa pessoa foi se formando durante a vida. No meu caso foi essa história que eu te contei, foi nesse caminho que foi se formando meu ativismo social e aí eu me destaquei... Então o que é que se fazia? Ah você vai para a liderança de um sindicato; dali da liderança do sindicato, ia para uma federação e aí o cara saía de Rio Real e passava a morar em Salvador e aí ele ia para a Confederação, para a CONTAG, aí ele saía de Salvador e ia morar em

130 No sentido de não ter condições institucionais de acesso a políticas públicas.

Brasília. E a gente percebia que essa pessoa perdia o elo;, que ele estava falando muito do mundo todo, mas aquele lema do Greenpeace ficou lá para trás: “você pensa globalmente mas age localmente”. Então, aquelas lideranças passavam a ser liderança do Brasil mas não conseguia eleger um vereador na sua cidade, porque ela não vivia mais na cidade dela, ela não tinha mais esse elo de ligação, esse elo foi quebrado (Mazinho).

Essa análise levou a uma outra forma de se basear enquanto Rede Nacional de Colegiados Territoriais.

Então a Rede Nacional quando nasceu, a gente disse: nós não vamos ter sede em Brasília, nós vamos ter idas a Brasília, mas nós vamos atuar em cada um dos nossos municípios e territórios e a partir desses mecanismos de comunicação, nós vamos usando o WhatsApp, que estava começando ali, a gente vai usar esses mecanismos...e nós vamos fazer parceria com entidades que já tenham escritório em Brasília. Porque a abordagem territorial não é uma coisa que morre em si, ela é um espaço de articulação de diversos movimentos... Então, no início, nosso período de experiência foi curto¹³¹, por isso que eu estou dizendo que nós temos o direito ainda de voltar a experimentar [a articulação em rede nacional], porque a gente teve pouco tempo. Mas teve um período que usamos a sala da UNICAFES [União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária] no último estágio agora, antes do golpe, [...] nós estávamos usando a sala da CUT, em Brasília; então nós tínhamos lá um espaço. Quando ia para Brasília, a gente tinha onde se reunir, a gente tinha como usar um computador, um telefone. No início a gente ficava dentro da SDT, mas a gente queria articular coisas, às vezes contra a própria SDT e não podia porque estava lá dentro, (risos). Então a gente dizia: Ah, precisamos sair daqui, senão a gente fica muito chapa branca, fica muito monitorado! Eu sei que a turma lá¹³² são pessoas de militância reconhecida, de muito tempo, mas não deixava de ter também um viés de governo e isso a gente ainda não aprendeu a lidar. Talvez isso, inclusive, seja um dos problemas nosso, nessa militância, é que a gente não aprendeu a lidar com isso; nem o governo se atentou para isso, ficou naquela lógica de governo e nós, sociedade, não atentamos como é que a gente ia lidar enquanto o movimento social. Qual estratégia que a gente constrói? (Mazinho)

As observações, tanto de Marcelo como de Mazinho, remetem a uma questão complexa que se refere às formas de interação entre os movimentos sociais, os espaços de representação institucional e os governos com perfil democrático-popular. Dada a experiência brasileira recente, essa é uma questão sobre a qual é preciso se debruçar mais profundamente, seja nos espaços de reflexão dos próprios movimentos sociais, seja nos partidos políticos, seja nos ambientes acadêmicos. Nossa ressalva é que, em qualquer um desses espaços de reflexão,

131 Refere-se ao fato de o golpe jurídico-midiático de 2016 interrompeu o funcionamento várias frentes institucionais de articulação social e, dentre elas, o da Rede Nacional de Colegiados Territoriais.

132 Referindo-se à equipe técnica da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA.

a interlocução e diálogo com quem vivenciou experiências de gestão participativa, se faz essencial.

4.2 Os desafios para uma gestão descentralizada participativa

Partimos do pressuposto que a descentralização territorializada pode contribuir para o enfrentamento dos desafios colocados para uma gestão que se pretende democrática.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 contribuiu decisivamente para legitimar o princípio de descentralização, ao estabelecer um arranjo federativo com transferência de decisões, funções e recursos do executivo federal para os estados e municípios. No tocante à descentralização participativa, a CF/88 também foi essencial quando, nos seus artigos 194 e 204, a evocou para a gestão da Seguridade Social, inclusive estabelecendo os conselhos como como dispositivos de regulação e controle social. Segundo Nogueira (1997), com a qualificação de “participativa”, a descentralização alçou um patamar político: “não se trata mais de uma descentralização meramente técnica, fiscal ou administrativa, mas de uma descentralização que também se quer de natureza política, já que se pretende colada à participação da sociedade” (NOGUEIRA, 1997, p. 8).

No entanto, não podemos esquecer que o berço filosófico-jurídico da descentralização é o pensamento liberal, que a partir da década de 1970 ressurge, no bojo do processo de desenvolvimento histórico do capital, como neoliberalismo. E, no Brasil, a CF/88 que esboça um Estado com caráter social-democrata, é aprovada pouco antes da emergência e entranhamento do neoliberalismo no país. Nesse contexto, em sua dimensão política, a descentralização torna-se um dispositivo interessante, tanto para uma gestão pública neoliberal (que transfere responsabilidades para outras instâncias federativas e/ou para a sociedade civil e ao próprio mercado¹³³, e que se desonera em nome da eficiência e da eficácia), quanto para uma gestão democrática, que busque envolver a sociedade civil organizada, em seus processos de governança.

No bojo do processo social que resultou na configuração constitucional em vigor no país – e que se constituiu num processo que mobilizou muitas forças sociais -, a descentralização foi, quase que de forma automática, associada à participação social, o que acabou por gerar uma visão romantizada acerca de seu potencial democrático. Na década de 1990, como nos lembra Nogueira (1997), essa foi uma discussão recorrente.

133 Por exemplo, através das fundações empresariais.

Como tem sido enfatizado por diversos pesquisadores, estabeleceu-se uma certa confusão entre descentralização, democratização e participação, como se a descentralização contivesse em si mesma o impulso necessário para frear o autoritarismo, democratizar a sociedade e ampliar a participação dos cidadãos. É que a descentralização, como valor e como proposição operacional, acabou sendo historicamente determinada pela luta em favor da democratização, tendendo a ser vista como instrumento dela, já que direcionada para reduzir uma intervenção estatal arbitrariamente centralizadora, fragmentada, iníqua e excludente (NOGUEIRA, 1997, p. 8).

Assim, numa dimensão analítica, consideramos necessário perceber a substância real (teórica e política) das diversas propostas descentralizadoras que se apresentam, pois a descentralização é um valor para “todos”, – “ajustando-se aos discursos liberais, conservadores ou social-democratas, assim como às preocupações dos que querem resolver a crise fiscal e financeira do Estado e aos programas dos que desejam ampliar as margens de justiça social [...]” (NOGUEIRA, 1997, p. 9).

Considerando esses alertas é que apresentamos a seguir, duas experiências relatadas nas entrevistas que acontecem ou aconteceram, na perspectiva de descentralização participativa tendo os territórios como base de execução de projetos e ações.

4.2.1 A experiência dos consórcios públicos e outras ações descentralizadas

Os consórcios públicos multifinalitários tornaram-se um instrumento de gestão incentivada pelo estado da Bahia juntos ao Territórios de Identidade. O uso de tal instrumento insere-se na estratégia de enfrentamento das desigualdades regionais dentro do estado¹³⁴, ao propiciarem a descentralização da execução de serviços públicos com uma maior racionalidade no uso de recursos, “a partir de uma visão territorial do desenvolvimento, onde as questões regionais deverão ser tratadas conjuntamente” (CARVALHO; XAVIER; PINTO, 2016, p.19).

Um levantamento realizado em 2015 por Silva (2015), considerando-se o universo de 20 Territórios de Identidade, constatou-se que 347 municípios fazem parte de pelo menos um consórcio no estado da Bahia, configurando um cenário em que mais de 80% dos municípios baianos vivenciam a experiência associativista por meio de consórcios públicos. Ainda segundo o levantamento, a maioria desses consórcios se concentram na parte central do

¹³⁴ Lembrando que, segundo o IBGE (2010), 80% dos municípios no estado da Bahia possuem menos de 30.000 habitantes.

território baiano, no semiárido. Na avaliação de Silva tal fato pode ser explicado “pela quantidade de programas governamentais voltados para essa região, em decorrência de esta ser afetada constantemente pelas longas estiagens e por ser uma região que apresenta grandes problemas de desigualdades sociais” (SILVA, 2015, p. 71).

A Emenda Constitucional 19/98, que deu nova redação ao artigo 241 da CF/1988 vigente, possibilitou a emergência institucional dos consórcios públicos com a configuração atual, ao estabelecer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão disciplinar, por meio de lei, os consórcios públicos, bem como os convênios de cooperação entre os entes federados, com a finalidade de executar a gestão associada de serviços públicos. Mas, somente com a Lei Federal 11.107, promulgada em 2005, é que este instrumento ganhou maior robustez jurídica como um instrumento de cooperação federativa.

Assim, os consórcios públicos são autarquias que compõem a administração indireta, apresentando-se como uma modalidade de associação entre entes federativos na perspectiva de planejamento, regulação e exercício de atividades e serviços públicos de interesse comum de alguns ou de todos os entes consorciados.

No caso dos municípios, com a descentralização estabelecida a partir da CF/1988, estes ganharam em autonomia, e passam a administrar diretamente políticas públicas como educação, saúde, habitação, desenvolvimento social, manutenção de estradas vicinais, dentre outras. Porém, continuaram com baixa capacidade de investimento, o que acaba por desencadear déficit na oferta de serviços públicos e frágil dinamismo econômico e social. Assim, os consórcios interfederativos se constituem uma alternativa estratégica para o desenvolvimento local e regional.

Wilson Dias, quando indagado sobre o que poderia considerar conquistas com relação à formulação e gestão de políticas públicas a partir dos Territórios de Identidade, destaca duas grandes ações: *a “implementação de projetos locais a partir da análise dos colegiados territoriais e a implantação dos Serviços de Inspeção Municipal, que registra as agroindústrias”*. Segundo ele, tais ações somente se viabilizaram através da organização de consórcios públicos intermunicipais multifinalitários:

[...] algumas questões que considero efetivos ganhos. Uma delas são os consórcios públicos, que estão estruturados. E a gente vê bem isso, primeiro aqueles consórcios que têm um link muito forte com os colegiados territoriais, lá no seu nascedouro, eles hoje acumulam bem melhores resultados, principalmente logo no início, quando você ainda tinha uma quantidade de políticas públicas bem maior, disponíveis no governo federal.

[...] os consórcios, eles trouxeram para os territórios esses recursos (Wilson).

Com relação ao Serviço de Inspeção Municipal (SIM), considerada uma estratégia de desenvolvimento da agricultura familiar, Wilson enfatiza que sua implantação somente está sendo possível por meio dos consórcios intermunicipais.

Então, o SIM é uma estratégia de desenvolvimento da agricultura familiar que só está sendo possível a gente implementar porque nós fazemos isso através dos consórcios. Um único veterinário que você tem no consórcio, ele [está] de forma compartilhada nos municípios. Isso é a essência do consórcio, você compartilhar a execução de políticas públicas, você consegue implementar esses serviços.[...] a gente só pôde fazer tudo isso porque nós temos essa estratégia, primeiro dos Territórios e, depois, os consórcios que nasceram vinculados à mesma jurisdição territorial, em pequenas diferenças em alguns territórios.[...] (Wilson).

Sobre a finalidade do SIM, Wilson esclarece:

[...] agora, por exemplo, nós estamos fazendo uma coisa fundamental que a Bahia está sendo destaque novamente que são os SIM's, os Serviços de Inspeção Municipal que regulariza as agroindústrias[...] é a possibilidade de você registrar as pequenas agroindústrias[...] porque é o que nós defendemos, que para a agricultura familiar dar um passo à frente ela precisa agregar valor à sua produção tem que agroindustrializar seus produtos para ter mais perenidade, para ter mais possibilidade de entrar nos supermercados, vender, comercializar melhor... e nós estávamos meio que impedidos, porque a legislação federal do Ministério da Agricultura e a legislação estadual também, daqui da ADAB [Agência de Defesa Agropecuária da Bahia], elas são quase proibitivas para agricultura familiar, porque as exigências estabelecidas nessas leis, federal e estadual, elas têm uma dificuldade... a gente tentou vencer isso muitas vezes aqui no estado, mas não é simplesmente uma questão de direção, nós descobrimos, no passar do tempo, que há uma corporação dos fiscais agropecuários, que é o andar debaixo dessas instituições, que não deixa isso acontecer. Então a nossa solução era mesmo você ter os serviços de inspeção municipal instalados, para que os municípios tenham as leis próprias para registrar esses produtos: doces, geleias, queijarias e por aí vai (Wilson).

Dessa forma, o SIM se estabelece como uma instância certificadora local que realiza a inspeção sanitária dos produtos da agricultura familiar, reunindo territorialmente todos os recursos humanos necessários para atestar a qualidade dos produtos, emitindo uma certificação municipal por meio do “Selo de Identificação dos Produtos da Agricultura Familiar (SIPAF-BA) e do “Selo Arte”, para os produtos artesanais.

Com relação à organização cooperativa intermunicipal por meio de consórcios, registre-se que data de 1993 uma das primeiras iniciativas de consorciamento entre municípios da Bahia, anterior, portanto, à legislação sobre os consórcios públicos. Tal iniciativa configurou-se como uma associação sem fins lucrativos: Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá.

A gestão estatal na Bahia passa a dar maior importância a este instrumento a partir de 2007, quando, por orientação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), estabeleceu o consórcio público como uma forma de enfrentar a questão de destinação de resíduos sólidos no estado. Percebendo que essa modalidade de gestão compartilhada poderia ser aplicada para outras áreas, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) pensou na institucionalização de consórcios de desenvolvimento urbano.

Em 2009, a SEPLAN começa a participar das discussões realizadas, até então, no âmbito da SEDUR e propõe um Grupo de Trabalho – GT Consórcios, com a finalidade de elaborar “instrumentos legais necessários à constituição e implantação dos consórcios públicos, em perfeita harmonia com os ditames legais” existentes (BAHIA, 2021, p. 15)¹³⁵. O material elaborado resultou em uma cartilha intitulada “Consórcios Públicos – um novo instrumento de cooperação federativa” (SEPLAN, 2011), distribuída aos municípios, através de reuniões realizadas pelo Estado junto a prefeitos, às associações municipais e aos Colegiados Territoriais (CODETER’s). É nesse contexto que os primeiros Consórcios Territoriais foram formados.

Dessa forma, os consórcios públicos foram formatados pelo estado da Bahia atendendo a três premissas básicas: múltipla finalidade; Território de Identidade como unidade espacial e controle social (BAHIA, 2021).

Com relação à sua constituição multifinalitária, o consórcio pode atuar em diversas áreas como: planejamento regional, saneamento, transporte urbano e intermunicipal. Infraestrutura, turismo, trânsito, assistência social, educação, meio ambiente, desenvolvimento rural, apoio à gestão municipal, etc. Tendo como referência espacial o Território de Identidade, os municípios podem ser agrupados de acordo com os projetos consorciados em cada território. E, com relação à premissa de controle social, a SEPLAN sugeriu a instalação, em cada consórcio, de um conselho consultivo. No protocolo de intenções (modelo de contrato de consórcio), elaborado pela Secretaria de Planejamento, está prevista a existência de um colegiado de controle social para garantir a participação da

135 A respeito, consultar Portaria conjunta SEPLAN/SEDUR nº 003 de 13/09/2010.

sociedade civil nas discussões de consórcio e promover uma maior inserção do consórcio na política territorial (BAHIA, 2021).

Assim, as primeiras iniciativas no âmbito do estado, de apoio à formação de Consórcios Públicos, se deram sobretudo no sentido de formular um arcabouço institucional ao instrumento, de forma a capacitar os consórcios para a execução de políticas públicas.

Em 2007, acontece o Seminário “Consórcios Públicos”, organizado pela SEPLAN e SEURB. Em 2009, as secretarias organizam o Seminário “Consórcios Públicos: experiência no Brasil e na Bahia”, além da instalação do Grupo de Trabalho - GT Consórcios, anteriormente citado, para apoiar a formação dos consórcios públicos. Em 2010, outra ação importante foi a celebração de convênios com os consórcios para a sua estruturação administrativa, incluindo a aquisição de equipamentos. Em 2011, foi realizado o I Encontro Estadual de Consórcios Públicos e também foi elaborada a Cartilha supracitada, contendo orientações gerais para a formação de consórcios públicos¹³⁶. Em 2012, foram realizados debates intitulados “Consórcios em Debate”, organizados pelo GT, intitulados: Contabilidade dos Consórcios Públicos e a atuação dos Tribunais de Contas; Gestão associada de Resíduos Sólidos; e, Planejamento Urbano: possibilidades de execução a partir do Consórcio Público.

Além de apoio à formação dos consórcios públicos com tais características, o estado da Bahia, por meio da SEPLAN, tem dialogado com outros órgãos públicos para parcerias entre estes e os consórcios para implementação de projetos e ações de interesse comum. Dentre as ações e projetos consorciados mediante tais parcerias, o web site institucional publicado Governo da Bahia destaca: estruturação administrativa dos consórcios; gestão ambiental compartilhada; construção de cisternas e aguadas; manutenção de estradas vicinais; recuperação e manutenção de rodovias estaduais; apoio a regularização fundiária (BAHIA, 2021). E mais recentemente, como bem observou Wilson Dias, o apoio à instalação dos Serviços de Inspeção Municipal – SIM.

Foram 32 consórcios territoriais multifinalitários criados até o ano de 2014, sendo que o ano de maior efervescência foi o de 2013, quando foram registradas as criações de 15 consórcios. Até aquele ano, somente dois Territórios não haviam constituído consórcios: os Territórios de Velho Chico e de Piemonte do Paraguaçu¹³⁷.

Até o ano de 2015, os consórcios da Bahia lideraram a captação de recursos federais, por meio de transferência voluntária, registrado no Sistema Nacional de Gestão de Convênios

136 Disponível na web site da SEPLAN.

137 A respeito ver Quadro “Distribuição dos consórcios segundo ano de criação”, em CARVALHO, XAVIER E PINTO, 2016, p.16-17.

e Contratos de Repasse (SICONV), num universo de 11 estados da federação. Entre os anos 2013 e 2015, os consórcios públicos baianos captaram R\$ 206.20.418,07 de um total de repasses na ordem de R\$ 330.335.780, 56, o que corresponde à cerca de 62,42% do valor total de recursos federais disponibilizados através de transferência voluntária¹³⁸ (BAHIA, 2021).

Não obstante todos esses esforços, iniciados em 2007, a institucionalização dos consórcios como estratégia de desenvolvimento territorial só viria a acontecer, de fato, com sua inscrição no Plano Plurianual 2012-2015, com a inclusão das iniciativas “Apoio ao consorciamento, cooperação federativa e gestão municipal e Elaboração de política estadual de incentivo e apoio aos consórcios públicos” no programa Planejamento e Gestão Estratégica, vinculadas ao compromisso de “planejar e coordenar a Política Estadual de Ordenamento e Desenvolvimento Territorial sustentável, para ampliar os mecanismos de participação social na gestão e integração” (CARVALHO; XAVIER; PINTO, 2016, p. 11).

Carvalho, Xavier e Pinto (2016) ressaltam que, apesar da previsão no Plano Plurianual, não se pode ainda afirmar a existência de uma política estadual aos consórcios. Isso resulta em que, no interior do aparato estatal, a adoção e a forma de implementar a estratégia de consorciamento aconteça de acordo com as decisões de cada órgão estatal, que pode optar ou não pela descentralização através de consórcios públicos (CARVALHO; XAVIER; PINTO, 2016).

Nesse contexto, observa-se que a atenção pública na área rural, mais especificamente no tocante às políticas de fomento à agricultura familiar, através da SDR e da CAR, tem sido a que mais investe em projetos e ações consorciadas, como demonstra os projetos de Patrulha Mecanizada, o SIM, dentre outros. Já, no tocante às políticas culturais, até o momento, as ações consorciadas não lograram êxito¹³⁹.

Dadas as observações anteriormente abordadas, concordamos com Carvalho, Xavier e Pinto (2016), quando afirmam que o consórcio público, enquanto uma estratégia estadual de promoção do desenvolvimento territorial, requer “a institucionalização de uma política, com a definição clara de diretrizes de modo a evitar a utilização pontual de instrumento de gestão, conforme conveniência de cada área” (CARVALHO; XAVIER; PINTO, 2016, p. 25).

João tem uma rica experiência com relação à utilização dessa ferramenta – consórcios – na Bahia; inicialmente na CET, depois quando trabalhou na SEPLAN e, mais recentemente, no seu trabalho como gerente do Consórcio “Chapada Forte”:

138 Segundo o web site do governo do estado, a partir de 2016, houve uma alteração no SICONV, inviabilizando (e invisibilizando) a atualização dos dados referente a repasses de recursos federais aos consórcios.

139 Com relação à consórcios na área da cultura, o tema é discutido no próximo intertítulo.

Sobre a organização dos primeiros consórcios territoriais, quando atuava na gestão, lotado na Seplan, João conta que foi difícil o convencimento dos prefeitos e outros gestores municipais:

Na verdade os consórcios, nós fizemos um trabalho de convencimento de alguns município e seus prefeitos, que deveriam se consorciar para uma série de construção de escala de serviços, que iria baratear custos, facilitar compras, melhorar a representatividade política, principalmente daqueles municípios pequenos que têm baixa representatividade política porque a população é muito pequena. Mas isso tudo foi insuficiente [...] enquanto nós estávamos nos Territórios fazendo isso pela CET, pela Coordenação Estadual dos Territórios, o resultado era muito baixo, quando nós ocupamos a Secretaria de Planejamento e que a Diretoria de Planejamento Territorial colocou como uma missão, [...] e muito disso foi Sérgio Gabrielli quem fez, de convencer os prefeitos a constituir seus consórcios para, a partir dali, dinamizar mais a gestão, para melhorar aquisição de bens, para gerar escalas de serviços e um monte de coisas, aí os consórcios na Bahia deslancharam; deslancharam do ponto de vista de constituição deles, não estou falando que eles deslancharam no seu objetivo, mas na constituição deles.[...] (João).

Foi um trabalho cotidiano de convencimento realizado através da Diretoria de Planejamento Territorial da SEPLAN.

Eu me lembro que eu fui numa reunião para sensibilização de prefeitos lá no Território da Bacia do Médio Rio das Contas, que compreende ali Jequié, Ipiaú, Ubaíra, Ubatã e outros... e tinha os 16 prefeitos dos 16 municípios do Território. E eu ouvi muito mais críticas do que elogios à estratégia de constituição dos consórcios. Tinha lá uma meia dúzia que queria e os outros eram críticos daquilo: Como é que ia fazer isso, como é que ia fazer aquilo? E eu falei para um deles: Ô prefeito se a gente tivesse a varinha mágica estava tudo resolvido não precisa nem de nós aqui, estava tudo resolvido, a vida era fácil. O sujeito vinha aqui com a varinha mágica e ó! Mas não prefeito, por isso que precisa do senhor, precisa de mim, precisa do governador, dos secretários, precisa dos vereadores, dos deputados porque tem muita coisa para ser feita, para ser construída.[...]. Eu acho que foi, das nossas lutas e caminhadas, outro instrumento importante esse da constituição dos consórcios e isso está trazendo para os prefeitos um novo dinamismo.[...] (João).

Sobre o cotidiano da ação nos municípios por meio dos consórcios, João exemplifica alguns desafios a partir de sua experiência como gerente do Consórcio “Chapada Forte”:

[...] Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Circuito do Diamante da Chapada Diamantina, aí você tem um apelido: Chapada Forte [...] tem hoje nos projetos, da ordem de praticamente 10 milhões, em execução, compreende 20 municípios o que dá uma população de aproximadamente

400.000 habitantes; a cidade maior no Consórcio é Itaberaba, com 70.000 habitantes, e a menor é Lajedinho, com 4.000 habitantes. (João).

Então, estamos trabalhando essa construção de ações coletivas. Pense que é fácil? Não é, porque os prefeitos são assim: aquele que quer a máquina hoje [da Patrulha Mecanizada], não dá tempo para você chegar amanhã, mas ele mesmo que ficou reclamando que aquele outro ficou segurando a máquina cá, quando vence o prazo dele, porque tudo tem contrato, tem toda uma documentação para fazer as concessões, aí aquele mesmo pede para segurar um pouco mais. E eu digo: Prefeito, o senhor estava reclamando do outro que segurou a máquina, agora é o senhor que está segurando aí, se vista na pele do outro! Então, é assim, não é fácil lidar com ações coletivas, principalmente quando não há compreensão e coletividade. (João).

A Patrulha Mecanizada, citada no comentário anterior, é um projeto consorciado destinado à compra de maquinário para o convívio com o semiárido, no valor de 20 milhões de reais distribuídos entre doze consórcios (Silva, 2015). Por meio da Patrulha Mecanizada os municípios utilizam os maquinários de forma colegiado, atendendo principalmente a agricultura familiar.

Apesar dos desafios, que muitas vezes se apresentam imediatamente e com dificuldades de variadas intensidades, a experiência no Território da Chapada Diamantina, segundo João, tem ampliado a visão das potencialidades desta ferramenta de ação cooperativa para o desenvolvimento produtivo do território. Segundo ele, a perspectiva do Consórcio “Chapada Forte” é trabalhar na direção de dinamização da economia:

[...] é outro caminho que a gente tem percorrido, a gente está saindo também dessa parte dos projetos só de infraestrutura de serviços públicos e caminhando também para essa questão de produção econômica. (João).

O consórcio tem se apresentado também como uma importante estratégia cooperativa de desenvolvimento territorial, inclusive em conjunturas políticas adversas:

Então, a estratégia de desenvolvimento territorial também trouxe essa possibilidade de mostrar para esses caras, que andar sozinho não é uma boa, para nada, nem para adquirir bens, nem para serviços, nem para você se fazer representado em determinados espaços, nada disso [...]. Hoje nós estamos numa fase que quem está fora de consórcio está doido para se consorciar [...] fora que nós estamos trabalhando agora também com os ministérios, começando a trabalhar com os ministérios, principalmente o de Integração Regional para captar mais recursos para poder fazer ações de desenvolvimento regional [...]. O governo federal porque tem ranço com alguns estados, não manda lá para o governo da Bahia porque é do PT, por exemplo, mas como o consórcio não tem essa bandeira partidária, porque às vezes o prefeito que é o presidente é de um partido até aliado do presidente Bolsonaro, às vezes o presidente do consórcio é do DEM, às vezes é do PSL. Então, por essa facilidade, ele vai preferir fortalecer os consórcios A ou B

do que [fortalecer] o secretário de infraestrutura do estado da Bahia, do que o governador do estado da Bahia e aí com isso também termina que facilita, às vezes, não é uma coisa boa para se falar na política, mas é uma estratégia.[...] (João).

Com relação à organização dos próprios entes consorciados, é importante registrar que os representantes dos consórcios municipais criaram, em 2012, o Fórum dos Consórcios Públicos da Bahia, “com objetivo de implementar ações de fortalecimento e articulação dos Consórcios Públicos Territoriais, como parte da estratégia de consolidação do desenvolvimento territorial em curso na Bahia” (BAHIA, 2021, p. 18). A partir desse Fórum, em 2016, foi constituída a Federação dos Consórcios Públicos do Estado da Bahia – FECBAHIA¹⁴⁰, a qual congrega 23 dos 32 consórcios existentes no estado.

Nesse processo de institucionalização do consorciamento como estratégia para o desenvolvimento territorial, aparece a preocupação com a participação social. Como já salientado, o Protocolo de Intenções para estabelecimento de consórcios, elaborado pelo GT e constante da Cartilha anteriormente mencionada (SEPLAN, 2011), traz a recomendação de criação de um Conselho Consultivo para os consórcios.

Segundo foi possível apurar, apesar da recomendação da SEPLAN, o Território do Sisal é o único que possui um Conselho Consultivo, cuja composição foi organizada a partir do Colegiado daquele Território.

[...] Tem consórcios aqui na Bahia, que eles têm um conselho de participação social que é quem? O CODETER. O Território do Sisal, por exemplo, o núcleo diretivo do CODETER é o conselho de participação social do consórcio. É um avanço! [...] mas é só lá, nos outros não. Inclusive na constituição dos consórcios, a SEPLAN orientou isso mas a maioria não acatou.[...] (João).

Ressalte-se que os entes consorciados são os municípios, representados por gestores do poder executivo municipal, o que restringe, naquele espaço institucional, o poder político-institucional advindo da sociedade civil organizada.

Veja só, aqui na Chapada, nosso CODETER, hoje ele tem prestígio com quem está na gestão do Consórcio, até porque eu estou aqui no Consórcio como servidor, como secretário executivo, e eu tenho um pé lá no Colegiado [...]. Recentemente nós tratamos de um projeto de 500.000,00 aqui, que foi de formulação todo pela sociedade civil [...] os projetos, aqui no Consórcio Chapada forte, para que eles tenham legitimidade, eles devem ser

140 Existe também uma organização dos consórcios públicos em nível nacional; trata-se da Confederação Nacional dos Consórcios Intermunicipais (CONACI/BR, criada em 2012).

apresentados por um ente consorciado. E quem é o ente consorciado? O município.[...] e aí eu orientei tudo, fizemos toda correção do projeto – “agora peçam a um prefeito da relação de vocês aí, ou daquele município que será o mais beneficiado por essa ação, que apresente, através de documento” (João).

A possibilidade de ampliar a governabilidade da sociedade civil organizada na execução de ações e projetos consorciados nos Territórios de Identidade pode estar vinculada a uma maior aproximação política entre os CODETER's (com suas Câmaras Temáticas), que reúne representação da sociedade civil, mas não se constitui em organismo executor, e os consórcios territoriais multifinalitários.

Os CODETER's são instâncias políticas de representação dos Territórios de Identidade e, embora estejam “mobilizados a produzirem reflexões acerca de um projeto de desenvolvimento dos seus territórios, traduzidos nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, há limites na capacidade para viabilizar a implementação das políticas propostas” (CARVALHO; XAVIER; PINTO, 2016, p. 8). Por outro lado, os consórcios territoriais,

[...] dada a autonomia típica de um ente público, os Consórcios Públicos surgem como um instrumento com potencial para fortalecer a política de desenvolvimento territorial, enquanto entidade de abrangência territorial, que tem como princípio fundamental a resolução de problemas comuns entre os municípios do território (CARVALHO; XAVIER; PINTO, 2016, p. 9).

Assim, dados seus papéis complementares, colegiados territoriais e consórcios públicos, atuando de forma articulada, ampliarão as possibilidade de uma gestão mais democrática na execução de políticas para o desenvolvimento territorial.

Ainda com relação à participação social junto a projetos e ações consorciadas, no plano federal, havia também uma preocupação com a temática. Em 2014, o MPOG fomenta a elaboração dos Planos Plurianuais Territoriais Participativos voltados para os consórcios públicos, “tendo em vista a articulação federativa para a implementação de uma agenda de desenvolvimento territorial” (CARVALHO; XAVIER; PINTO, 2016, p. 24). Porém, tal como outras ações que estavam em curso, esta também foi interrompida no bojo do contexto de instabilidade política que se delineia a partir de 2015 e se consuma com o golpe em 2016.

A experiência dos consórcios multifinalitários levou o governo estadual a uma atuação direta de fomento à organização de consórcios interfederativos de saúde, estabelecendo-se ele próprio como um ente consorciado, além dos municípios¹⁴¹.

Por fim, importante ressaltar outra recente inovação institucional nessa modalidade, desta feita em escala macrorregional; trata-se do Consórcio Nordeste. Depois de décadas de guerra fiscal, os nove Estados da região Nordeste do país, se articulam considerando seus elementos identitários, e apostam na coordenação estratégica e no compartilhamento de iniciativas públicas, visando ao desenvolvimento e a defesa de direitos. Sob o lema “Consórcio Nordeste – o Brasil que cresce unido”, os estados nordestinos se articulam, a partir de 2019, em um grande consórcio multifinalitário, com a finalidade de se constituir em um instrumento jurídico, político e econômico de integração da região Nordeste. Com a instalação do Consórcio Nordeste, inúmeras possibilidades de desenvolvimento regional se estabeleceram; muitas delas em andamento. São várias as ações e projetos efetivadas por meio do Consórcio: Comitê Científico de Combate ao Coronavírus-NE; Observatório do Nordeste – PNUD/Universidades; Compras compartilhadas; Médicos pelo Nordeste – atenção básica e intensivistas; Rede de Educadores do Nordeste; Map/Biomás Caatinga; SIRAF - Sistema de Informação Regional de Agricultura Familiar no Nordeste; Programa de Alimentos Saudáveis; Plataforma de Investimentos; Laboratório de Inovação Financeira - CVM; Programa de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; Rede de rádios e televisões do campo público – Giro Nordeste; Finapop – Financiamento Popular¹⁴². No website do Consórcio Nordeste, esse se apresenta como “um território¹⁴³ de desenvolvimento sustentável e solidário nestes momentos de grandes desafios”; muito provavelmente, os grandes desafios a que o texto institucional se refere são aqueles que pulsam no atual cenário político, econômico, social e sanitário do país e a gestão pública em âmbito federal.

4.2.2 A descentralização como mecanismo que amplia o acesso às políticas: a experiência da Secretaria Estadual da Cultura (SECULT)

141 A respeito ver a lei nº 13.374 de 22 de setembro de 2015, que disciplina a participação do estado da Bahia nos consórcios interfederativos de saúde.

142 Tais ações e projetos estão relacionadas no website do Consórcio Nordeste, sendo que as referidas informações foram atualizadas em junho de 2020.

143 Um grande território com 1,5 milhão de quilômetros quadrados (3ª maior região do país); 57,1 milhões de habitantes, correspondendo a 27,2% da população do país (a 2ª região mais habitada); apenas 63 municípios com mais 100 mil habitantes e; concentrando 14, 3% do PIB brasileiro.

Na presente análise, serão considerados os depoimentos de Ângela, Sandro e Aloma. Ângela, tece importantes considerações sobre o início da experiência da Secretaria Estadual de Cultura, uma vez que ela participou da gestão desde 2007, quando os Territórios de Identidade se constituíram unidade de planejamento do estado. Sandro, atuou na Superintendência Territorial de Cultura a partir de 2011 (antes foi mobilizador cultural durante as Conferências de 2007 e 2009). E, Aloma, por sua vez, nos traz sua experiência como Representante Territorial de Cultura, sobretudo no que se refere à interrelação entre a gestão e os agentes culturais locais nos Territórios.

Antes porém, consideramos adequado introduzir uma noção importante no universo das políticas culturais, trata-se da categoria “democracia cultural”, também denominada cidadania cultural. Segundo Canedo (2008) em interlocução com Hamilton Faria (2001), “democracia cultural” traz consigo uma concepção de gestão de ações para o setor que “entende que a população é o alvo das políticas públicas e a maior conhecedora das suas reais necessidades” (CANEDO, 2008, p. 42). No âmbito da “democracia cultural” o “trinômio consumidor-produtor-expectador” é ampliado para a “criação/fruição-processo-participação” (FARIA, 2001 apud CANEDO, 2008, p. 43).

Assim, no contexto da “democracia cultural”, política cultural pode ser entendida como:

O conjunto de intervenções realizadas pelos estados, pelas instituições civis e os grupos comunitários organizados, com a finalidade de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social. Porém, esta forma [de gestão] necessita ser ampliada levando-se em conta o caráter transnacional dos processos simbólicos e materiais na atualidade (CANCLINI, 2001, p. 65)¹⁴⁴.

Na perspectiva adotada por Canclini (2001), a política cultural deve considerar como seus sujeitos ou atores sociais, tanto os poderes públicos, como as instituições civis e os grupos comunitários. A necessidade de envolver a população na esfera da decisão está relacionada com um conceito amplo de cultura, “onde os indivíduos não são vistos apenas como receptores das ações governamentais, mas como sujeitos e produtores da cultura” (CANEDO, 2008, p. 44). Neste contexto, o conceito de Canclini (2001) nos remete a uma relação intrínseca entre democracia cultural e democratização da cultura, sobretudo quando o

144 Tradução livre da autora de trechos do artigo de Nestor Garcia Canclini, intitulado “Definiciones em transición”, publicado no livro “Estudios latino-americanos sobre cultura y transformaciones sociales em tiempos de globalización”, organizado por Daniel Mato (2001).

autor alerta para o fato de que a política cultural deve orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer necessidades culturais da população e contribuir para algum tipo de ordem ou transformação sociocultural.

Por fim, no que se refere a essa sucinta referência à noção de democracia cultural, é mister considerar o campo de poder subjacente à tal categoria. Canedo (2008) em diálogo com Hamilton Faria (2003); Isaura Botelho (2001) e o próprio Canclini (2001) vai ressaltar a democracia cultural como um campo de poder que,

[...] defende o equilíbrio entre difusão e criação na medida em que tem como objetivos garantir à população o acesso aos bens culturais por meio dos serviços públicos e proporcionar os meios para que cada grupo possa exercer sua criatividade cultural, buscando o desenvolvimento plural das culturas de todos os grupos e a organização autogestiva das atividades (CANEDO, 2008, p. 45).

No processo de gestão participativa (em construção) dos Territórios de Identidade da Bahia, observamos que a dimensão cultural se encontra imbricada na escala do cotidiano dos “territórios usados”, à medida em que se evidenciam marcas sociohistóricas constitutivas do modo de vida das populações destes territórios, que configuram suas “rugosidades”, na perspectiva de Milton Santos (1994, 2017). A noção de “rugosidade” se constituiu em alerta para a vigilância necessária na consideração do lugar como herança histórica, atentando para os espaços e as “rugos” produzidas pela escravidão e pelo patrimonialismo nas relações sociais tecidas na Bahia, além dos alisamentos do espaço produzidos na sociedade moderna. Para Ribeiro (2012), o conceito de território usado, bem como o de rugosidades possibilitam o confronto com os alisamentos do espaço produzidos na sociedade moderna.

Alisamentos e abstrações normativas, facilitadoras da incessante ampliação das escalas de realização do lucro, apagam memórias, aprendizados, projetos e sentidos da ação e anulam as conquistas do homem lento (RIBEIRO, 2012, p. 66).

Pois, para além das rugosidades, o processo de gestão participativa dos Territórios de Identidade da Bahia possibilita uma aproximação com a variância no ritmo do tempo de vivência dos territórios, à medida do reconhecimento de outras dinâmicas que se diferenciam daquelas dominadas pela aceleração imposta pela sociedade moderna. Trata-se aqui de considerar a realidade dos “homens lentos”, identificada por Milton Santos (1994), para quem o homem lento é aquele que conhece os lugares e que se utiliza desse conhecimento para sobreviver e viver. O espaço do homem lento é o espaço opaco; espaço que confronta os espaços luminosos da modernidade tardia (RIBEIRO, 2012).

Tal noção possibilita atentar aos movimentos desses homens lentos, que apontam para outras rugas, aquelas direcionadas à riqueza (i)material do território. Em Santos (1994; 2017), tais noções, quais sejam de “rugosidades” e “homens lentos” se inserem no contexto de formulação teórica do espaço herdado, o qual “não é formado, somente pela superfície construída pelas últimas trocas intergeracionais e, muito menos, pela última modernização” (RIBEIRO, 2005, p. 269). Na “inércia dinâmica” do espaço (SANTOS, 1985, apud SANTOS 2017), esse é formado “por um contínuo intercâmbio entre mortos e vivos, em que as normas e as regras inscrevem-se na materialidade orientando a cultural imaterial” (RIBEIRO, 2005, p. 269).

Sobre a reflexão do “espaço herdado” elaborada por Milton Santos, Ribeiro ainda pontua que o autor “aciona a categoria sartreana de prático inerte, o que permite que o espaço seja compreendido em sintonia com o senso prático dos homens lentos” (RIBEIRO, 2005, p. 269). Assim o espaço adquire “novas conotações e espessuras simbólicas”, que mesclam antigas e novas formas de resistência e de ação política, elaborando novas territorialidades, dentre elas, “territorialidades não-alienadas, que constituem um dos fundamentos essenciais do “nós-eu” (RIBEIRO, 2005, 269).

Tais perspectivas permitem alargar os sentidos da dimensão cultural em que se encontram implicados os processos de gestão participativa dos Territórios de Identidade da Bahia.

No Brasil, durante muitos anos, prevaleceu uma concepção restrita de cultura direcionando as políticas culturais a manterem o foco nos artistas e no público consumidor da indústria cultural. Na história das políticas no setor da cultura, no âmbito federal e estadual, são recentes as iniciativas no campo da democracia cultural e que incentivem a participação social.

Na Bahia, a primeira Secretaria de Cultura é criada somente no ano de 1987, no governo de Waldir Pires, “quando, por um breve momento, as forças conservadoras perderam o poder estadual” (RUBIM, 2016, p. 170). Em 1991, ela deixa de existir, extinta pelo governador Antonio Carlos Magalhães (PFL) e, em 1997 a secretaria volta à cena, como coadjuvante¹⁴⁵, quando o governo Paulo Souto (PFL) criou a Secretaria de Cultura e Turismo. Em 2007, no governo Wagner (PT), a Secretaria de Cultura retorna, justamente num contexto nacional que favorece sua institucionalidade e organização enquanto política pública e, em

145 Como coadjuvante porque, até 2007, o estado da Bahia pensou, preferencialmente, a esfera da cultura à reboque do incentivo ao turismo e permeada por interesses empresariais e mercadológicos.

função de uma conjuntura estadual, acaba por trilhar este caminho tendo na territorialização a base para sua configuração.

A Secretaria estadual de Cultura (SECULT) foi a primeira pasta a adotar a política territorial, após a gestão de Wagner (2007-2010) assumir os Territórios de Identidade como unidade de planejamento, acatando sua regionalização e construindo, a partir dessa dimensão, a Política Estadual de Cultura em consonância com o que preconizava o nascente Sistema Nacional de Cultura.

Em nível nacional, a partir de 2003, a esfera da cultura começa a passar por um importante processo de organização e institucionalização, tendo como principais marcos regulatórios a construção da Conferência Nacional da Cultura; do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional de Cultura. A Bahia se incorpora a este movimento em 2007, sendo nesse contexto que a descentralização emerge como uma diretriz estratégica para o desenho institucional da cultura como política pública do estado.

Na Conferência Nacional de Cultura realizada em 2005, o governo federal deflagrou, por meio do Ministério da Cultura, um amplo processo de escuta com vista a construir o Sistema Nacional de Cultura. O governo da Bahia, a partir de 2007, aceita o desafio e começa a se organizar, por meio da SECULT, para colocar em prática o processo de escuta no estado, para além da capital e seus arredores, a região metropolitana de Salvador.

A II Conferência de Cultura do Estado da Bahia, em suas três etapas – municipal, territorial e estadual -, se constitui o espaço desencadeador desse processo, estimulando e mobilizando os/as “fazedores/as de arte e cultura” de todos os Territórios de Identidade. Com o tema “Cultura é o quê?”, os agentes de cultura são convidados a participar de uma grande discussão sobre políticas culturais. O convite foi aceito por 42.429 baianos e baianas que participaram de 390 Encontros Municipais, 26 Encontros Territoriais e da Conferência Estadual (Canedo, 2008).

É nesse contexto que a Secretaria Estadual de Cultura (SECULT) assume como política os territórios de identidade, “atenta à diversidade de manifestações culturais presentes em toda Bahia e ao enfrentamento do histórico aprisionamento das políticas culturais a territórios da capital e de algumas cidades” (RUBIM, 2016, p. 175). Nessa perspectiva, instrumentalizou-se, organizou conferências territoriais de cultura, criou a figura do articulador territorial para desenvolver o apoio cultural em cada um dos territórios, bem como descentralizou ações e recursos.

E, neste ambiente político-institucional, Ângela vivencia sua experiência como gestora pública na área, durante o período de 2007-2011. Sua preocupação com a descentralização estava posta desde o início de seu trabalho na Secretaria de Cultura:

[...] em outubro/2006, Jacques Wagner ganhou as eleições para governador da Bahia e Márcio Meirelles foi convidado para ser o Secretário de Cultura, com o objetivo de criar uma secretaria independente do Turismo e sem qualquer interferência partidária. Márcio, logo após, me convidou para fazer parte da equipe. [...] Ele havia pensado na Fundação Cultural do Estado da Bahia, órgão responsável pela política das artes, mas o que eu gostaria mesmo de fazer, era de trabalhar para a descentralização, pois tinha uma percepção de que na Bahia era preciso prioritariamente descentralizar as políticas culturais. Assim, assumi a Superintendência de Cultura, que ao final dos quatro anos de governo estava estruturada como Superintendência de Desenvolvimento Territorial da Cultura (Ângela).

A descentralização das políticas públicas numa perspectiva participativa, considerando o espaço onde as pessoas vivem, foi apreendida também a partir de seus estudos:

Eu aprendi uma coisa na França ¹⁴⁶, de que as políticas públicas se formam sobre o terreno, sobre o território; você tem o conhecimento de várias ferramentas de gestão, de várias possibilidades de atuação, mas é a partir da escuta dos atores locais, a partir de um conhecimento, de um diagnóstico profundo da realidade do local onde você vai atuar, que é possível montar uma estratégia política. E todo o trabalho foi conduzido nesse sentido, ouvindo a equipe interna e ouvindo a sociedade civil (Ângela).

No processo inicial de institucionalização da política de forma descentralizada e participativa, ainda havia dúvidas se a escala territorial seria a melhor estratégia.

Então, o que aconteceu? Para acessar o terreno, pensamos inicialmente nas Associações dos Municípios. Qual era a missão? A missão era institucionalizar a cultura, atingirmos o maior número de municípios, os 417 municípios baianos simultaneamente, promovendo uma sinergia entre eles. Procuramos fazer todo o possível para que os municípios dialogassem entre si, para que as pessoas conhecessem o que acontece nos municípios vizinhos. Porque, muitas vezes, num município, junto ao outro, as pessoas não conhecem os atores culturais de um e de outro, eles não dialogam. Então, era preciso saber quais eram as instâncias, quais eram os espaços legítimos nos quais os municípios se reuniam (Ângela).

Num primeiro momento, pensamos nas Associações de Municípios e por isso, no dia 06 de janeiro [de 2007], eu estava no Baixo Sul, na Associação dos Municípios do Baixo Sul, propondo a criação da Câmara de Cultura. E assim viajamos e nos reunimos com várias associações de municípios.

146 Quando lá estive, realizando seus estudos, conforme informado na apresentação da entrevistada.

[...] Estávamos, naquele momento, exatamente discutindo como iríamos trabalhar, já com o conhecimento de que o governo havia adotado como unidade de planejamento os Territórios de Identidade. Estávamos nos perguntando como iríamos trabalhar, se adotaríamos como critério de regionalização os Territórios de Identidade.

A Cultura estava saindo do governo anterior como uma Secretaria de Cultura e Turismo, na qual o “turismo” trazia a maior parte dos recursos orçamentários e, portanto, era quem determinava a lógica de regionalização que adotavam. Então, eles trabalhavam as políticas de cultura com as macrorregiões econômicas e trabalhavam o turismo com as regiões turísticas que haviam definido para a Bahia: Costa dos Coqueiros, Costa do Dendê, Costa do Cacau, Costa do Descobrimento... Então, havia uma contradição nessa política interna... mas, como houve uma divisão entre turismo e cultura no Governo Wagner, tivemos essa liberdade de escolher o caminho e, é claro, que uma coesão, um diálogo com o planejamento¹⁴⁷ seria muito importante... ficamos ali no início com certa dúvida.

[...] Então, a escuta de uma fala de Wilson Dias foi muito importante, porque percebi qual era a profundidade do conceito de Território de Identidade. Daí eu comecei a ler sobre isso [...]. Então, a partir de entendermos a proposta que é de empoderamento da sociedade civil, de empoderamento das pessoas que estão lá na base, que é uma política que pretende integrar campo e cidade, uma política que pensa lá no povo ribeirinho e em promover toda essa integração, não havia outra forma possível de estruturar o trabalho, a não ser adotando os Territórios de Identidade. Era esse o caminho, porque a cultura nasce nesses espaços, a partir da forma como as pessoas fazem as suas atividades e cultivam suas relações. Enfim, a cultura viva, vibrante e forte, é isso que faz a nossa identidade. As pessoas terminam se identificando enquanto seres coletivos, a partir dessa dimensão cultural. Território de Identidade... e a identidade vem disso, do valor cultural (Ângela).

Corroborando com essa visão, Antoni Albino Canelas Rubim, pesquisador da área e ex-secretário estadual da cultura¹⁴⁸, assinala que a noção de territórios de identidade emerge como uma possibilidade de redimensionar a relação entre cultura e desenvolvimento:

A Secult, desde logo, aceitou esta inovação e se tornou a secretaria estadual que mais radicalmente realizou a experiência de territorialização, pois a noção de “territórios de identidade” possibilitou adensar a conexão entre cultura e desenvolvimento. Nesta perspectiva, a assimilação da noção significou: incorporar o território como um agente relevante do desenvolvimento e da cultura, e reforçar, algo que o campo cultural muitas vezes tem afirmado, a identidade (ou o sentimento de pertencimento) como dimensão imanente na constituição do território e na dinamização do processo de desenvolvimento (SEI/SECULT, 2012, p. 15).

147 Refere-se à Secretaria de Planejamento, que adotara os Territórios de Identidade como unidade de planejamento para realização do Plano Plurianual.

148 No segundo mandato de Jaques Wagner, período de 2011-2014.

E assim se inicia o percurso da Secretaria de Cultura, traçado na direção da descentralização a partir dos Territórios de Identidade, estabelecendo-se como um grande desafio a institucionalização de uma política pública de cultura.

Acho importante ressaltar a forma de organização e de planejamento de todo esse trabalho, que se estruturou em torno de dois programas: o “Programa de Gestão e Institucionalização de Cultura” e o “Programa de Desenvolvimento Territorial da Cultura”. [...] Vale ressaltar que a principal estratégia para os dois programas, era fortalecer a cooperação e o diálogo entre os diversos agentes culturais, era também de estimular a construção de novos arranjos institucionais, seja no âmbito do município e principalmente nos Territórios de Identidade (Ângela).

O Programa de Desenvolvimento Territorial foi estruturado na Superintendência de Desenvolvimento Territorial da Cultura¹⁴⁹, sendo que uma de suas ações referia-se a implantação dos Planos de Desenvolvimento Territorial da Cultura, partindo do diálogo com agentes e gestores culturais locais e do contato com atuações/manifestações artísticas e culturais já existentes nos territórios. Sobre essa experiência, Ângela tece um comentário interessante, que ilustra as forças sociais moventes em cada território, reproduzindo regionalmente o movimento de produção e reprodução social capitalistas.

Numa primeira etapa, elaboramos os planos da Bacia do Jacuípe, do Baixo Sul... não fizemos em todos os Territórios. Escolhemos 05 Territórios – um de cada macrorregião - onde havia uma atuação maior das pessoas, uma boa participação, mais forte, dos municípios. Bacia do Jacuípe, onde existe uma atuação muito interessante no campo do audiovisual, uma rede interessada em cinema. O Baixo Sul, porque ali tivemos a oportunidade [já em fevereiro de 2007], de reunir representantes de todas as empresas de gás e petróleo que atuavam no Baixo Sul com os dirigentes da SECULT, para ver se faríamos uma parceria especial para o desenvolvimento da Cultura. No entanto, a Odebrecht – era, e ainda deve ser, protagonista das empresas naquela área - , que não deixa nada acontecer sem que dê um aval, “puxou o tapete” por cima, no sentido de desfazer essa iniciativa. De fato, não soubemos as razões para esse movimento, só sentimos o reflexo, porque aquilo se esvaziou e não conseguimos concretizar aquela parceria, que parecia tão possível, pois conseguimos reunir todos esses atores, a tal ponto que incomodou a Odebrecht... Enfim, existem “donos” de área no Baixo Sul... então tivemos que dialogar com esses atores separadamente... Existem essas questões que ultrapassam muito a governabilidade do gestor e a gente lamentou. Mas mantivemos o Baixo Sul como um Território prioritário para as experiências de atuação conjunta de todos os órgãos da SECULT, por suas importantes manifestações culturais, pela proximidade de Salvador, pelo interesse dos atores culturais, pela forte riqueza econômica e cultural - gastronômica e outras expressões. Por outro lado, fizemos ainda o Sisal, o

149 A referida estrutura, até 2010 se chamava Superintendência de Cultura (herança da antiga Secretaria de Cultura e Turismo, segundo Ângela).

Velho Chico e Litoral Sul. Então pegamos, praticamente, um Território de cada uma das macrorregiões. [...] elegemos territórios que estiveram mais abandonados, digamos, e que tinham características de escassez muito severas, como o caso do Sisal, ou algumas características difíceis de serem ultrapassadas, como o Litoral Sul e o Velho Chico (Ângela).

O Programa de Gestão e Institucionalização de Cultura foi desenvolvido a partir de três redes: a Rede de Representantes Territoriais da Secretaria de Cultura; a Rede de Gestores Públicos de Cultura; e a Rede de Pontos de Cultura da Bahia. Estas redes eram operadas simultaneamente pela Secretaria, a partir de várias frentes de trabalho.

Com a preocupação de garantir uma representação em todos os territórios, a SECULT cria a figura do “Representante Territorial” que irá desempenhar um papel extremamente importante na mediação entre agentes culturais que vivem nos Territórios e a institucionalidades que se delineava naquela secretaria. A estruturação da Rede dos representantes da Secult nos Territórios iniciou-se a partir de uma contratação temporária de agentes mobilizadores para organizar as conferências municipais e territoriais em cada Território. Com o êxito da experiência, instalou-se a rede com a contratação de pessoal denominado como Representante Territorial de Cultura.

[...] se a gente queria promover uma sinergia entre os municípios, então era preciso ter, do lado do estado, uma representação presencial da SECULT nos Territórios de Identidade. Infelizmente o governo só permite, desde lá, uma seleção para provimento temporário. Então nós fizemos essa primeira seleção, somente para mobilizadores da Conferência de 2007. Quando vimos que a experiência deu super certo, então fizemos um concurso REDA¹⁵⁰, que poderia vincular as pessoas por um máximo de 04 anos. Para que a pessoa selecionada pudesse atuar durante 4 anos, era preciso um certo rigor no estabelecimento de critérios e nas etapas do processo seletivo: prova oral, dinâmicas de grupo, teste psicológico... Então, realizamos todas as etapas exigidas para que pudéssemos assegurar que essas pessoas selecionadas pudessem atuar por 04 anos e não só por 02 anos. Assim elas ficariam até a próxima gestão, elas fariam a passagem de informações para outra gestão. E assim fizemos a seleção. Na primeira seleção, só para os mobilizadores, havia uma expectativa, nefasta, digamos, dos órgãos de comunicação, de que essa seleção seria manipulada, no sentido de que assumiriam somente pessoas que interessassem ao partido político no poder. Então, houve uma denúncia, fácil de responder, porque não havia nada nesse sentido; inclusive, anos depois, a gente via uma determinada pessoa trabalhando com o DEM, outras com outros partidos. Então, não havia uma vinculação político-partidária dessas pessoas, havia sim uma exigência da qualidade de seus trabalhos, de uma militância

150 REDA – Regime Especial de Direito Administrativo. Sob legislação específica, no âmbito da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, o REDA disponibiliza recursos para procedimentos de forma padronizada e uniformizada nas contratações, recontrações e prorrogações no estado da Bahia. <<http://www.portaldoservidor.ba.gov.br/reda-definicao-e-legislacao>> .

cultural e da sua responsabilidade com o coletivo. Essas pessoas teriam que viajar por todos os municípios do seu território, tinham bolsas e recursos para viajar, seja divulgando os editais ou acompanhando as Conferências Municipais, todas elas, com uma metodologia única que havia sido desenhada coletivamente (Ângela).

Sandro inicia sua trajetória na gestão como agente mobilizador cultural para a organização da Conferência de 2007.

[...] na época foi denominado mobilizador cultural.[...] No primeiro momento nós fomos contratados como mobilizadores e aí eu entro como sujeito nesse processo, eu fui selecionado como mobilizador territorial de cultura do Território do Sisal onde eu atuo[...].

Aloma também passa a atuar como gestora cultural a partir de sua contratação como representante territorial da cultura, depois da experiência com os mobilizadores culturais. E o trabalho inicial foi de aproximar o processo de institucionalização da política de cultura junto aos municípios.

[...] naquela época a proposta era descentralizar,[...] Então o que eu fiz muito foi, primeiro,[...] quando nós chegamos nessa instância de gestão, a Superintendência perguntou: quais são as cidades que tem órgãos de cultura? Então, isso foi algo que eu e meus colegas fizemos[...] e nem todas as cidades, aliás eram poucas as cidades que tinham um órgão específico da cultura. Então a gente fez um trabalho de corpo a corpo, de levar a concepção..."Olha tem uma Secretaria de Cultura do Estado e também tem um Ministério, que está pensando um Sistema Nacional, integrado, de Cultura e a sua cidade também pode fazer parte disso".[...] Foram muito raras as cidades que instituíram uma secretaria exclusiva, mas pelo menos um departamento de cultura começou a ter ali.[...] essa foi uma das primeiras ações de a gente fazer com que a ideia do sistema de cultura fosse adquirido nas cidades todas da Bahia.[...] Mas quando eu levei essa perspectiva da política a partir do Território de Identidade teve bastante adesão também por um lado, porque as pessoas entendiam que existia uma vontade de fazer algo com que aquele recurso que não era muito, mas tinha um recurso [...] (Aloma).

Os Representantes Territoriais de Cultura recebiam uma formação específica para o desenvolvimento do trabalho nos Territórios de Identidade.

Esses Representantes Territoriais vinham a Salvador para processos de capacitação e, no Território, faziam todo um percurso com o objetivo de se reunirem com os atores culturais sobre diversos projetos: os editais abertos por todos os órgãos da Secretaria de Cultura, capacitando as pessoas para entrarem nesses editais; avaliação do desempenho dos Pontos de Cultura, oferecendo suporte para prestação de contas desses Pontos de Cultura, para

que eles pudessem continuar funcionando; enfim, uma série de ações de todos os órgãos da SECULT (Ângela).

Segundo Ângela, foi uma oportunidade de se desenvolver uma ação transversalizada para o desenvolvimento de ações conjuntas nos Territórios, envolvendo os órgãos públicos municipais no suporte ao trabalho dos Representantes Territoriais e, envolvendo também, os atores sociais que integravam a Coordenação Estadual dos Territórios (CET).

Nos territórios onde a Secretaria de Cultura não tinha Centros Culturais fizemos parcerias com a Secretaria de Educação do município de moradia do representante territorial, para que pudessem ter uma sala, um local de trabalho. Foi uma oportunidade de trabalharmos de forma transversal. As Secretarias de Cultura de alguns municípios colaboraram muito para esse trabalho e a CET também. Fizemos várias reuniões para a capacitação conjunta dos nossos representantes e os da CET, para que eles se conhecessem, para que um conhecesse o trabalho do outro, estimulando que atuassem conjuntamente nos territórios (Ângela).

Sobre as singularidades do trabalho dos Representantes Territoriais de Cultura e sua importância no quadro de recursos humanos da Secretaria que, naquela conjuntura estruturava institucionalmente a política de cultura no estado e apostava no processo de descentralização de forma participativa, Ângela destaca alguns desafios enfrentados, desde a criação desse ator na estrutura de gestão.

Esse foi o nosso trabalho inicial em busca da formação desses atores culturais, que seguiu várias etapas e foi se consolidando. Infelizmente, havia um plano para a realização de um concurso público para a efetivação do cargo de Representante Territorial da Cultura, mas o Estado nunca abriu concurso para torná-lo definitivo. Por outro lado, também tínhamos uma dúvida, se essa pessoa após anos e anos de atuação, se teria fôlego para essa dinâmica, porque precisa ser uma pessoa jovem, disponível, aguerrida, militante.

Com relação ao perfil inovador que se pretendia com a figura do Representante Territorial de Cultura, inquietações e debates surgiam e foram enfrentados.

Eu diria que sofri algumas críticas, no sentido de que a forma como gerenciava o grupo, era de militância e não se espera que pessoas que trabalhem no estado tenham esse tipo de atuação, militante. Eu acho que ninguém se arrependeu por ter atuado naquele trabalho, mas percebi que servidores antigos do estado, que integravam a equipe, conseguiram disseminar certo mal-estar no grupo, como se a militância fosse uma exploração indevida do tempo de todos. Por outro lado, dessa equipe, temos hoje muitos militantes que estão atuando fortemente na área da cultura e

que tiveram prazer em fazer isso pelos resultados obtidos. De todo modo, claro que existem críticas e elas estão aí e é preciso ver de todos os lados. Mas a ideia era essa, de sermos militantes da cultura, a camisa era a da cultura e vamos trabalhar! (Ângela).

Assim, seja na organização das conferências, seja no lançamento dos editais de projetos e outras ações desenvolvidas a partir da sede da Secretaria, a presença dos representantes culturais nos territórios tornou-se estratégica para o desenvolvimento da proposta de política pública de cultura que se desenhava, pela primeira vez na Bahia.

Nas conferências, por exemplo, todo o trabalho de sistematização era feito pelo representantes culturais de cada território, com apoio dos demais e, sob a supervisão do coordenador macroterritorial¹⁵¹, de maneira que a compilação dos resultados fosse realizada com trabalhadores da gestão que tinham familiaridade com os territórios. Aloma que, além de representante cultural, passou também pela experiência de coordenadora macroterritorial¹⁵², conta que:

Então, cada conferência dessa tem relatório dos representantes territoriais. Já eu, enquanto coordenadora macro, eu fiz um apanhado de todos os relatórios e encaminhava para a Superintendência. A ideia era que a partir disso a Secult pensasse programas, editais, políticas... e até atualizasse a base de dados. Então, era um formulário já pronto, que a gente colocava os resultados das conferências, contatos dos delegados, gerava uma espécie de mailing.

Outra função importante desse trabalho de compilação de dados e sistematização de demandas indicadas e propostas elaboradas era que o resultado das conferências territoriais constituía um subsídio importante para a participação do segmento da cultura nos planejamentos plurianuais participativos.

Sobre a relação dos representantes territoriais com artistas e ativistas culturais nos territórios, e a forma como esses reagiam à proposta de trabalho da Secretaria, Aloma nos traz

151 O coordenador macroterritorial foi instituído em 2011: “Quando concluímos a gestão, em 2010, eu tinha a clareza de que era importante que houvesse uma modificação na rede de gestão dos Representantes Territoriais de Cultura, sentia a necessidade de que houvesse uma coordenação por macrorregiões. A essa altura, a gente já percebia quais eram as características culturais que permitiam um diálogo identitário mais profundo em cada macrorregião. Foi a gestão do Prof. Albino, quando assumiu a Secretaria de Cultura na sequência, que implantou essas coordenações, que a equipe deixou como recomendação para a continuidade dos trabalhos” (Ângela).

152 “A função da coordenadora é diferente um pouco da representação porque agora eu passava a liderar uma equipe de representante territoriais de um dado recorte territorial. Então, eu liderei representantes do Sisal, Semiárido Nordeste 2, Portal do Sertão, Litoral Norte e Agreste de Alagoinhas, Piemonte Norte de Itapicuru, acho que são esses. Mas era mais ou menos essa região e a ideia, naquela época, da Secretaria de Cultura, era fazer com que houvesse uma organização administrativa dos representantes, para que a gente fosse mais objetivo e aí eu fiquei mais um tempo nesse lugar” (Aloma).

o exemplo da importância da interlocução dos representantes, no que se refere à existência de recursos e as possibilidades de sua descentralização.

Os desconfiados sempre haverá e eu acho isso bom porque no campo das políticas públicas, aliás em qualquer campo em que há vida, tem que ter diversidade cultural e tem as divergências, os conflitos, isso é saudável. Mas quando eu levei essa perspectiva da política a partir do Território de Identidade teve bastante adesão também por um lado, porque as pessoas entendiam que existia uma vontade de fazer algo com que aquele recurso que não era muito, mas tinha um recurso. “Ah, tem um recurso?! Ah, as cidades recebem?! Como é isso? Ah, tem um tal de FCBA153 que é repassado...”. E ninguém sabia disso! Então as pessoas se interessaram; é o que eu falo: ninguém tinha essa informação, aí de repente aparece essa informação, mesmo que numa perspectiva, digamos assim, de distribuir por um território, porque aí significa que vou ter que dividir com tal cidade... Mas para quem não tinha nada!(Aloma).

Para o diálogo da gestão com os territórios, a interlocução estabelecida pelos representantes territoriais de cultura tornara-se essencial, seja no aspecto político (de correlação de forças), seja no aspecto pedagógico do processo de descentralização de ações e de recursos.

[...] é aquilo que eu falei: você leva muito a escuta porque a gente levava os questionamentos que surgiam na ponta para a Secretaria de Cultura e suas conveniadas e os gestores pensavam como é que a gente poderia fazer para distribuir esse recurso (Aloma).

Não obstante a sua importância estratégica, os representantes territoriais não se constituíram como parte integrante da política de cultura garantida nos mandatos subsequentes aos do governador Jaques Wagner (2007-2010 e 2011-2014).

Aloma, enquanto coordenadora macroterritorial se movimentou, junto com o grupo de representantes territoriais, na busca de garantir o trabalho desses articuladores territoriais no âmbito da gestão estadual.

Eu me lembro que, no processo de participação de aprovação da Lei Estadual de Cultura, a gente fez uma articulação com todos os outros representantes e coordenadores de macro, de, na Lei Estadual de Cultura também pensar nessa proposta de ter representantes territoriais de cultura para que isso fosse algo perene. Não no sentido de serem as mesmas pessoas, de se pensar em concurso efetivo, poderia ser o REDA, como era, mas que houvesse seleção pública sempre para representantes territoriais de cultura. Isso chegou a entrar, mas não está sendo atendido não. Então,

houve essa articulação em um dos planos plurianuais, conseguimos fazer com que essa proposta fosse encaminhada, mas infelizmente... a gente teve o Plano Estadual de Cultura aprovado que prevê, não claramente, mas prevê essa questão dos Territórios de Identidade e acho que propositalmente cortaram essa questão das representações territoriais, enfim, não temos...(Aloma).

E, atualmente, quando Aloma não mais integra o quadro de gestão, mas atua como agente cultural no Território onde reside, ela lamenta a ausência dessa intermediação institucional junto aos territórios, sobretudo porque afetou a interiorização da política de cultura no estado.

[...] é algo frustrante tanto no meu trabalho quanto no de outras pessoas, quanto no processo do que realmente poderia ou derivou na ponta, entendeu? Então, isso acaba que desmotivou muito, mas muito mesmo em todo o processo, que a gente iniciou e que a gente sabe que ainda tem que... é como se a gente tivesse voltado, retroagido demais. [...] não é questão de passado, a gente está falando do que deu certo e que deveria continuar! Então, não houve mais uma seleção; então não temos mais representantes territoriais e por sua vez, para que a gente fique sabendo sobre as informações dependemos exclusivamente da internet. Atualmente por estarmos vivenciando um estado de pandemia, tudo bem, mas essa situação começou a se dar antes da pandemia. Agora imagine, essas pessoas que estão na zona rural, que estão no sertão do sertão, porque essas pessoas estavam tendo as informações e aí elas passaram a não ter mais. E aí veio a pandemia, não tem mesmo! Então, acontece uma centralização de recursos novamente na capital [...] não digo nem da região metropolitana de Salvador, mas estou dizendo de Salvador mesmo, acabam sendo muito mais beneficiados novamente, em detrimento dos demais agentes culturais (Aloma).

Sandro, considerando sua experiência na gestão, também analisa como uma perda substancial a não renovação do quadro de representantes territoriais da SECULT.

[...] nós estamos há mais de 4 anos sem ter representantes territoriais de cultura selecionados, sem ter novos representantes territoriais [...] que a cada 4 anos se renova e nós não tivemos condição de renovar os representantes territoriais de cultura (Sandro).

Nesse sentido, a ausência do representante de cultura nos Territórios representou uma fragilização substancial do processo de descentralização participativa da política pública de cultura no estado.

Com relação à segunda rede, a Rede de Gestores Públicos de Cultura, uma ação destacada foi a organização do Fórum de Dirigentes Municipais de Cultura.

Então, estimulamos a criação de um Fórum de Gestores Municipais de Cultura da Bahia. Em maio de 2007, convocamos todos os Secretários Municipais de Cultura para participarem de um seminário em Salvador. Realizamos várias dinâmicas, com palestras sobre cultura e políticas culturais, depois os reunimos por Território para que se conhecessem e fômos, ao longo dos 04 anos, fazendo duas reuniões por ano deste Fórum de Secretários Municipais. Terminamos deixando este Fórum independente, com orçamento. O estado oferecia um aporte orçamentário, de forma que eles pudessem atuar autonomamente, organizando os seus encontros. Então eles formaram uma associação – ADIMCBA – mas infelizmente - esse é o meu olhar - , depois desse período de tutela mais próxima do estado, reunindo e propondo temas e metodologias de trabalho, eles não conseguiram se autogerir da forma desejável. Foram, aos poucos, esvaziando o seu papel (Ângela).

Na sua avaliação, o Fórum, ainda que não tenha continuado se movimentando, ele foi fundamental para alavancar o ordenamento institucional da política nacional de cultura nos municípios, à medida que envolveu e dividiu responsabilidades com os gestores locais de cultura, sobretudo na organização dos conselhos municipais e na realização das conferências.

[...] com o objetivo de fazê-los compreender o que era o Sistema Nacional de Cultura, como se estruturava, dando relevância a essa instância que seria o Conselho Municipal de Cultura. A importância da participação da sociedade civil, que deveria estar acompanhando a definição das políticas culturais e priorizando também os seus projetos. [...] Então nós assinamos vários Protocolos de Intenção, que foram publicados no Diário Oficial do Estado da Bahia - 347 protocolos de intenção - porque quase todos os municípios da Bahia aderiram a esse sistema e realizaram Conferências de Cultura (Ângela).

[...] Por exemplo, o III Encontro de Dirigentes Municipais de Cultura, em 2009, contou com 396 pessoas de 241 municípios... e eles vinham por conta própria. [...] o estado garantia o local do evento, a alimentação no período, para que as pessoas não se dispersassem, mas não a estadia e o transporte. Então, você vê pela presença de 241 municípios, a vontade política desses municípios! Nesses encontros de dirigentes, sempre valorizamos a perspectiva territorial, proporcionando um momento para que os dirigentes de cultura se reunissem por território e elegessem quem ia representar o Território. Havia um tempo para se comunicarem. Foram realizados dois encontros em 2009, sendo que no segundo encontro tivemos a presença de 405 pessoas e 221 municípios (Ângela).

Ainda no universo da Rede de Gestores Públicos de Cultura, outras articulações institucionais aconteceram, sobretudo no tocante ao processo formativo de dirigentes públicos, bem como gestores culturais:

Além disso, também construímos uma relação profícua com as Universidades Públicas da Bahia. Em novembro/2007, convidamos o prof. Albino Rubim para organizar um seminário com professores da área de gestão e políticas culturais de todas as universidades públicas da Bahia, no caso: a UFBA; a UNEB, com todos os seus campis, era a que tinha uma maior capilaridade no Estado; a UFRB, que já estava começando a funcionar; a UESC; a UEFS e a UESB. Então, a partir de um alinhamento e atualização de conceitos sobre políticas culturais, promovido por professores da UFBA, celebramos convênios com cada uma dessas universidades, para que os diversos campis onde havia núcleos de cultura / história / gestão ou equivalente, pudessem oferecer cursos de extensão para a formação de gestores dos Territórios de Identidade contíguos a esses campis. Sugerimos um programa básico, no qual eles poderiam promover adaptações em função da vocação de cada universidade, considerando a trajetória de cada uma. E assim, transferimos recursos para que elas pudessem oferecer, aos gestores municipais daquele Território ou, às vezes, de Territórios contíguos, onde não havia universidade, essa formação. Por exemplo, a UESC – a Universidade Estadual de Santa Cruz, no Litoral Sul, além do curso de extensão, prosseguiu oferecendo curso de especialização para gestores, com recursos próprios. Essa era a motivação, que a partir dessa experiência patrocinada pela SECULT, as universidades incluíssem “planejamento e gestão cultural” na sua oferta anual de cursos. (Ângela). Então, todos os Representantes Territoriais da Cultura participaram desta formação. Também, um representante por território do Fórum de Dirigentes Municipal de Cultura (Ângela).

Naquele momento havia uma preocupação da Secretaria em formar seus quadros, os representantes territoriais; os dirigentes municipais da área; mas também gestores de cultura dos territórios, no âmbito da sociedade civil. Desta forma, este curso para formação de representações territoriais de cultura, desdobrou-se numa ação de formação articulada com as universidades, sempre de forma descentralizada e trabalhando com o potencial formador das universidades nos territórios.

Assim, tínhamos um campo de formação conjunto que a gente proporcionava e a partir desse modelo, dessa estrutura didática de formação, fizemos novas parcerias com as universidades [...] sempre não perdendo de vista a vocação de cada universidade... porque a gente não pode desmerecer isso. É importante valorizar esse aspecto; então cada universidade acrescentava novos conteúdos e imprimia a sua própria dinâmica. A SECULT transferia recursos e acompanhava essa formação (Ângela).

Através desse Programa Estadual de Formação e Qualificação de Cultura, o processo formativo acontecia de forma presencial, nos Territórios e acabou por gerar várias propostas de projetos e ações. Porém, o impacto ao nível de implementação desses projetos e ações não chegou a ser medido.

Em 2009, 300 gestores culturais foram formados. Na minha experiência posterior de formação de gestores, no projeto UFBA/MinC, por meio de plataforma EAD, nós formamos muito mais pessoas, porque o EAD não tem limite físico, não é? [...] Mas aqui, era totalmente presencial. Foram 300 gestores formados, com carga horária específica, que não era baixa, com um trabalho final, envolvendo a elaboração de projetos que pudessem impulsionar a cultura local. Todos os cursos - oferecidos pelas universidades baianas -, previam a realização de um TCC para a sua conclusão, um projeto que pudesse ser desenvolvido no município ou no Território, que pudesse criar um impacto para modificar o cenário cultural, que pudesse valorizar uma potencialidade ou superar um desafio, alguma dificuldade estrutural da cultura no município ou no território. Foram elaborados então 300 projetos. Agora, se eles seriam implantados ou não, não dependeria da SECULT. Houve um momento em que, inclusive, procuramos recursos para que alguns desses projetos fossem implantados, como também verificamos se o Território poderia receber recursos para alguns serem implementados, mas não conseguimos criar um canal e nem recursos para isso (Ângela).

Acerca do trabalho de formação no âmbito da cultura como política pública, Ângela comenta sobre outras duas ações que repercutiram numa perspectiva de descentralização territorializada; por meio de parcerias, de forma presencial e à distância. Tais ações formativas tiveram como público professores da rede pública e agentes culturais locais.

Tínhamos ainda um projeto especial de formação sobre a cultura negra, o projeto Irê-Ayó, realizado em parceria com o Instituto Anísio Teixeira (IAT). Inicialmente, era uma formação voltada para a difusão da Lei 10.639/2003, que orientava sobre a introdução do ensino da história e da cultura afro-brasileira e africana nos currículos das escolas. Para isso, contamos com a experiência da Prof.^a Vanda Machado, uma educadora maravilhosa do Ilê Axé Opo Afonjá, que fez esse trabalho com professores de vários Territórios de Identidade. Só em 2009, ela capacitou 40 professores do Recôncavo, onde teve uma atuação bem forte; 120 professores do Baixo Sul, além de professores dos territórios Irecê e Litoral Sul. Na sequência, foi oferecida uma formação para o povo da capoeira - “Educação para a Paz” – composta por três módulos complementares (Ângela).

No que se refere à formação de agentes culturais locais, houve uma preocupação em capacitá-los para participar dos editais de projetos veiculados pela Secretaria, bem como capacitá-los para gerir os recursos disponíveis para execução dos projetos.

Vale ressaltar que, ao longo de toda a gestão, utilizamos permanentemente um sistema de videoconferência disponível no IAT, para a realização de cursos e para a sensibilização dos agentes culturais em todo o Estado, para a participação ativa em projetos da SECULT. Como esse sistema dispõe de

uma sala em cada Território, quando tinha uma conferência, as pessoas se deslocavam para aquele município central no seu Território (Ângela).

Havia também a preocupação com a formação institucional de sujeitos coletivos da área da cultura no âmbito da sociedade civil, numa perspectiva de ampliar a capacidade de acesso aos recursos da SECULT, disponibilizados, principalmente por meio de editais

Por outro lado, na perspectiva da sociedade civil, também tínhamos um programa de ação voltado para o estímulo à institucionalização de grupos artísticos culturais. Por que, o que é que a gente veio a perceber? A gente percebia que os mesmos grupos é que entravam em todos os editais, porque os outros não tinham condições, não estavam estruturadas para poder pleitear o recurso do estado. Então fizemos uma cartilha, passando alternativas e recomendações sobre as várias formas que eles poderiam se organizar, como associações ou cooperativas, como eles poderiam se organizar... e os nossos representantes territoriais disseminaram essa cartilha por todos os Territórios (Ângela).

Com relação à experiência da Rede de Pontos de Cultura da Bahia, esta foi fundamental para a descentralização territorializada de recursos.

[...] a Rede de Pontos de Cultura da Bahia, composta por organizações da sociedade civil. Como você sabe, o Programa Pontos de Cultura do MinC contempla organismos culturais já existentes, associações ou grupos de teatro, música, dança que já existam; os recursos dos Pontos são alocados para ajudar a consolidar projetos de organizações existentes, não para criar novas organizações. Tivemos o privilégio de ser o primeiro estado, em 2007, a receber recursos para selecionar 150 Pontos de Cultura na Bahia, onde já havia alguns Pontos conveniados com o governo federal, diretamente com o Ministério da Cultura. Esse edital foi o primeiro edital estadual lançado para Pontos de Cultura, em maio de 2008 (Ângela).

O edital para os Pontos de Cultura no estado foi o primeiro cujo modelo privilegiou a descentralização de recurso financeiro através de cotas territoriais.

Fizemos esse edital, já com cotas asseguradas por Território de Identidade. As cotas territoriais foram definidas a partir da proporcionalidade do número de habitantes, número de municípios e índice de IDH. A partir destes critérios, pudemos chegar a aferir um número máximo de Pontos de Cultura que cada um dos Territórios poderia ter. Para se ter uma ideia mais concreta da descentralização promovida por este edital, dos 150 pontos oferecidos, a Região Metropolitana de Salvador - que sempre concentra grande parte dos projetos aprovados pelos editais -, poderia ter apenas 19 Pontos de Cultura. No entanto, se o conjunto dos projetos aprovados por qualquer um dos Territórios não conseguisse alcançar a cota máxima estabelecida - porque foi definido uma pontuação mínima a ser alcançada, para que o projeto apresentado pudesse ser selecionado -, aquela parte da

cota não ocupada pelo Território contemplaria projetos que alcançaram uma maior classificação por mérito e não foram absorvidos por falta de cota no seu próprio território. Foram formadas comissões específicas, para analisar os projetos dos vários segmentos artísticos e culturais (Ângela).

Os resultados demonstram um alcance das políticas culturais estaduais em espaços locais nunca antes atingidos:

Obtivemos um bom resultado sob o ponto de vista da descentralização. Conveníamos Ponto de Cultura com associações ribeirinhas, muitas organizações na área rural, foi belíssimo esse trabalho! (Ângela).

Na experiência com a políticas de cotas territoriais, observou-se desafios muito semelhantes com as cotas para ingresso no ensino superior público. Da mesma forma que é vital se atentar, institucionalmente, para a permanência estudantil qualificada nas IES; no caso da observância de cotas territoriais para acesso aos recursos da política, se faz necessário garantir a qualificação para a participação no processo seletivo de projetos culturais e para gerir tais recursos durante a execução do projeto.

O grande desafio com os Pontos de Cultura foi o de prepará-los para que conseguissem manter a gestão dos recursos conforme prevê a legislação; prestar contas ao estado da utilização desses recursos. Essa realidade exigiu todo um trabalho paralelo de formação, de preparar cartilhas, de convidarmos os profissionais de contabilidade para prestarem assessoria a esses Pontos de Cultura nos Territórios, de forma que eles pudessem avançar (Ângela).

Com relação à alocação de recursos financeiros aos Territórios por meio de cotas, esta foi estabelecida, especialmente por meio de seus editais de projetos, esboçando o que poderia vir a ser uma política territorializada de investimentos da SECULT.

Além das cotas territoriais para fomento dos Pontos de Cultura, houve a experiência com o Programa Mais Cultura, com os microprojetos culturais.

Importante mencionar ainda, que tivemos uma grande oportunidade de “regar” e estimular os territórios com recursos financeiros provenientes do Programa Mais Cultura. O Mais Cultura foi resultante de ações transversais que o Ministério da Cultura promoveu com outros ministérios - o Ministério da Justiça, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Educação e isso possibilitou vir muito recurso para os estados, para a Bahia e principalmente para a região do semiárido. Então, nós tivemos muito investimento... foram 281 projetos microprojetos culturais. O microprojeto cultural foi uma ideia muito inovadora e bem-sucedida, porque a pessoa não precisava prestar conta financeira, mas apenas da realização do projeto contemplado. Era um recurso pequeno, mas que ajudaria àquele

grupo de teatro, àquele grupo de benzedeiras, àquele grupo de bumba meu boi, a renovarem seus figurinos ou a envolverem mais jovens naquela expressão das culturas populares ou outras. Foram 281 projetos contemplados só na Bahia com o edital dos microprojetos culturais (Ângela).

Não obstante, no período de 2007 a 2010, além da descentralização de recursos por meio dos editais de projetos culturais, outros recursos foram disponibilizados a vários territórios, em sua maioria, recursos repassados ao estado pelo Ministério da Cultura.

Além disso, tivemos recursos para: a modernização de bibliotecas; bibliotecas comunitárias; agentes de leitura; pontos de leitura; pontinhos de cultura, que eram para crianças; cineclubes... Foram quase 24 milhões de investimentos, só para os microprojetos. Com relação ao global do Programa Mais Cultura, administramos 55 milhões de reais para projetos culturais na Bahia. (Ângela).

Ainda no que se refere ao processo de descentralização tendo por base os Territórios de Identidade, a experiência com a organização das conferências foi emblemática

As conferências tornaram-se uma importante fonte de escuta para o planejamento da política cultural, além de favorecer o processo de descentralização, considerando a dimensão territorial, já que a estrutura de conferências adotadas incluiu tal dimensão.

Os depoimentos bem como os documentos pesquisados indicam que, até 2014, todo o processo, desde a mobilização social para organizar as conferências, passando pela sua realização e mesmo no processo de devolutivas dos resultados, a experiência foi frutífera no que se refere à descentralização e ao estímulo à participação social. Outro ganho substantivo foi em relação ao conhecimento adquirido pela gestão, sobre a realidade cultural, diversa e plural (em suas manifestações e em seus agentes), nos vários territórios, realidades que se particularizavam para além do que acontecia no eixo capital-região metropolitana da Bahia.

Considerando a adoção dos Territórios de Identidade pela SECULT, definiu-se que as conferências estaduais seriam precedidas de conferências territoriais, além das municipais.

Na Bahia, achamos que seria uma oportunidade muito grande de sensibilizarmos a sociedade para o valor da cultura local, de mexermos com os territórios, de ouvirmos as pessoas e levarmos informações sobre as políticas estaduais de cultura, sobre os editais e outras ações, a cada dois anos. Assim, ficou deliberado que a cada dois anos haveria uma Conferência Estadual de Cultura, que passaria sempre por uma fase territorial. Portanto, as duas Conferências Estaduais que ocorreram nesse período, uma em 2007 e outra em 2009, elas foram organizadas em três fases: a primeira nos municípios; a segunda, juntando os municípios em

cada Território de Identidade; finalmente, a realização da Conferência Estadual com os delegados eleitos pelos municípios e territórios. Então, essa foi uma logística que terminou promovendo uma movimentação cultural muito grande nos territórios (Ângela).

O processo de realização das conferências, em cada uma das fases estabelecidas constituiu-se um rico movimento de mão dupla: chamando a atenção da gestão pública para o universo da cultura para além do circuito metropolitano e das grandes cidades, como também possibilitando que os agentes culturais locais se aproximassem do universo institucional do aparato estatal, o qual pode mobilizar recursos financeiros e fomentar políticas de apoio a ações culturais. Um universo desconhecido para muitos, como Aloma, que antes de atuar como representante territorial, afirmou sequer imaginar.

Até então, eu não sabia, eu nunca tinha ouvido falar, olhe que eu já era universitária, eu já tinha essa relação com o universo cultural, mas eu não sabia que existia uma secretaria estadual de cultura [...] E aí que começou minha história nesse campo de gestão e ao mesmo tempo de formação, porque eu procuro dizer que a Secretaria de Cultura da Bahia foi uma escola para mim, no sentido de, primeiro entender que existia um órgão público que derivava políticas públicas específicas para esse segmento, pois até então eu não sabia que tinha. Sabia da existência de um Ministério da Cultura porque também tinha, naquela época, um grande afã por conta do ministro Gil, que fez um trabalho super interessante que chegou mesmo até a ponta, com as Conferências, mas não sabia que tinha a SECULT! Foi um processo bastante importante, fundamental para mim, porque foi meio que de formação também (Aloma).

E de forma especial porque aconteceu numa escala territorial, para além das cercanias de sua cidade de origem, Feira de Santana:

[...] aí entender que para além da minha cidade, tinha outras cidades que também se identificavam, se reconheciam por características geográficas, sociais, culturais e que por sua vez formava essa concepção de Território de Identidade (Aloma).

A II Conferência Estadual de Cultura (CEC-BA), a primeira da gestão recém empossada, já trazia em seu conteúdo a preocupação com a territorialização enquanto uma dimensão para mapear a cultura no estado, o que vai acontecer, de forma mais planejada na Conferência de 2009.

Aí sim, essa conferência [de 2007] já teve um formato territorializado e tiraram encaminhamentos fundamentais como por exemplo, transformar o Conselho Estadual de Cultura da Bahia que no primeiro momento era um

conselho selecionado pelo governador ou pelo secretário, de pessoas que tinham notoriedade no campo da cultura, para manter até algumas pessoas ou, manter até essa noção de notoriedade, mas perceber também a notoriedade dos territórios da Bahia.[...] (Sandro).

[...]já na segunda Conferência Estadual de Cultura da Bahia se consolida a ideia de território porque essa mobilização, [que foi] feita em 7 meses, foi uma mobilização territorial onde nós fizemos um levantamento das principais manifestações culturais do território, das principais manifestações artísticas também do território.(Sandro).

Assim, as Conferências de Cultura, em suas diferentes fases, constituíram-se uma importante ferramenta para a gestão descentralizada participativa da Secretaria. No que se refere às conferências estaduais, a dimensão territorial e as territorialidades tornaram o processo bastante singular à experiência de gestão em curso.

Fizemos duas conferências, uma em Feira de Santana (2007), outra em Ilhéus (2009). A de Feira de Santana criou um impacto na imprensa local, porque se esperava que uma Conferência Estadual de Cultura fosse realizada sempre em Salvador e nós achávamos muito importante descentralizarmos também esses encontros estaduais. Então fizemos em Feira, na Universidade Estadual de Feira de Santana, que era nossa parceira também na formação e tinha um campus super adequado para isso. Valorizamos naquela conferência as manifestações das culturas populares, principalmente as do Recôncavo. Aliás, esse foi um grande desafio que, confesso, não consegui resolver e fica ainda como um desafio fazer essa formulação. Porque como a gente estava muito voltado para a questão da institucionalização da cultura e todos esses mecanismos, como cruzar o estímulo à institucionalização com a questão artístico cultural? Como fazer com que esse movimento tivesse essa cara, esse jeito da cultura, como costurar isso por dentro, no ato de planejar e agir? Porque a gente conseguiu fazer isso muito bem no plano de gestão, no administrativo, na interlocução dos campos, dos fóruns, mas como animar e criar por dentro essa dinâmica da gestão artística e cultural? Na Conferência era o momento que a gente tinha mais facilmente a condição de perceber isso, juntando grupos, promovendo o diálogo entre grupos contemporâneos e grupos das comunidades tradicionais, era uma oportunidade de mostrarmos essa força da cultura. Então, na Conferência de Feira de Santana foram 20 grupos de samba de roda que encheram o pátio da UEFS, com todas aquelas senhoras cantando, dançando, celebrando essas expressões maravilhosas que existem no Recôncavo. Uma imagem inesquecível! [...] Então, realizar esse trabalho, nas conferências era mais fácil, mas, admito que não encontramos uma forma de, no território, trabalharmos a expressão artístico-cultural entranhada na questão do desenvolvimento da estrutura organizacional. [...] (Ângela).

Ainda sobre as conferências estaduais, constituindo-se em um espaço de muita vitalidade com ricas discussões, Ângela acrescenta:

Bom, comentando ainda sobre as conferências, as duas, de Feira de Santana e de Ilhéus. Em Feira, 390 de 417 municípios participaram. [...] Realizamos as 26 Conferências¹⁵⁴ Territoriais e a Conferência Estadual teve 1.475 pessoas, 77 artistas. Em Ilhéus, em 2009, tivemos 368 municípios realizando conferências, sendo um percentual um pouco menor de municípios, mas tivemos uma participação maior em número de pessoas, considerando as três etapas de sua realização: 50 mil pessoas participaram dessa conferência. Imagine, na Bahia, 50 mil pessoas discutindo sobre questões de políticas culturais!

E uma questão que é preciso ressaltar... você não ouvia as pessoas falando de seus projetos pessoais, nada disso... e isso nos surpreendia muito. As pessoas falavam com um olhar sobre a política cultural do território, das potencialidades do território, das carências do território. Impressionante, mudou muito! Juca Ferreira (ex-Ministro da Cultura) costuma dizer que a política cultural tem que ser criada primeiro na narrativa, nas ideias, no discurso, dali as ações vão sendo realizadas com confiança. E a gente viu isso: 50 mil pessoas discutindo sobre estratégias para as políticas culturais!

Canedo (2008), motivada pelo entusiasmo dos/das agentes de cultura para participação na elaboração de políticas públicas durante a realização da II Conferência Estadual de Cultura, resolveu pesquisar sobre o evento¹⁵⁵. Sua pesquisa elegeu como sujeitos, participantes da II CEC-BA, em suas três etapas (municipal, territorial e estadual, tendo o cuidado de selecionar a amostra considerando todos os 26 Territórios de Identidade demarcados até então.

A seguir, destacamos o perfil dos participantes identificados em sua pesquisa por entendermos que tal perfil contribui para a identificação dos sujeitos que passam a ter contato com o universo das políticas culturais do Estado, a partir dos processos mobilizadores desencadeados com a Conferência de 2007.

A pesquisa indicou um público participante na faixa etária de 18 a 68 anos, com uma média de idade de 33 anos. Em relação à sexo/gênero, registrou uma maior presença de pessoas do sexo masculino (60%); e no quesito cor/raça predomínio de pardos (39%) e negros (32%).

Com relação aos indicadores de educação formal e renda, a pesquisa capta uma tendência que já se esboçava no estado, qual seja o aumento da escolaridade em nível superior nas camadas sociais de baixa renda: 21% possuíam nível médio de escolaridade concluído e 69% dos entrevistados já haviam cursado ou estavam cursando o nível superior. A despeito

154 Em 2007 havia 26 Territórios de Identidade configurados.

155 Trata-se de sua dissertação de mestrado acadêmico intitulada “Cultura, democracia e participação social: um estudo da II Conferência de Cultura da Bahia”. Atualmente Daniele Canedo integra o quadro de docentes da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, no campus Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas – CECULT/UFRB.

disso, a renda média se apresentou baixa: 33% dos participantes da pesquisa possuíam uma renda média variando entre um e dois salários-mínimos (à época entre R\$350,00 e R\$700,00).

A relação dos entrevistados com o universo da cultura foi captada especialmente nas questões que indagam sobre a profissão e sobre o tipo de representação na Conferência. Quanto à profissão, foram citadas 50 ocupações; a de maior frequência foram: professor/a (32%), funcionário/a público/a (15%) e músico/musicista (10%). Na área cultural, considerando as demais ocupações citadas – dançarino/a, ator/atriz e artista plástico/a, chegou-se a 22% de participantes que atuam profissionalmente na área da cultura. Tais dados corroboram com uma constatação recorrente de que uma significativa parcela desses profissionais não atuam exclusivamente na área artística.

Por outro lado, a pesquisa identificou outros profissionais que atuam na área da cultura, além dos artistas. Canedo (2008) aponta que, quando indagados sobre qual grupo representavam na II CEC-BA, os entrevistados se perfilaram da seguinte forma: 40% declararam ser profissionais da cultura (produtores culturais, gestores e artistas); 20% são representantes dos poderes executivo, legislativo e judiciário municipal; 19% fazem parte do que Canedo (2008) identificou como movimentos sociais (instituições culturais, ONG's e OSCIPs); 16% se identificaram como representantes da sociedade civil que não eram profissionais da cultura e não representavam movimentos sociais (CANEDO, 2008).

Para estimular a participação nas conferências, a secretaria estadual, formulou uma proposta metodológica e a compartilhou com os municípios; além disso, sua equipe, que contava também com os articuladores culturais (depois os representantes territoriais), acompanhou a realização das conferências territoriais, em todos os territórios.

Sobre a proposta metodológica para a realização das conferências, Ângela conta que,

Fizemos uma cartilha, que depois transformamos em DVD. Esse DVD era reproduzido para que as pessoas de cada um dos Territórios soubessem qual era a metodologia da conferência, que foi aplicada em cada um dos municípios... Nas Conferências Municipais, havia sempre a inspiração de um protagonista local, algum poeta, algum mestre da cultura popular, uma fala inicial inspiradora. Então, tinha toda uma dinâmica que era realizada em busca das prioridades locais. Todas as conferências municipais foram feitas num processo metodológico semelhante e as territoriais também. Para as Conferências Territoriais, saímos de Salvador em duas caravanas. Uma caravana ia para os Territórios do norte/ nordeste até o oeste e a outra caravana ia para o sudeste/ sul. Então, eram duas caravanas, acontecendo paralelamente, por causa do tempo, não dava para ser uma por vez. Levávamos equipamentos, tudo era registrado à vista de quem estava contribuindo e poderia corrigir a tempo. Depois publicamos essas informações recolhidas em Cadernos. Os resultados e as sugestões das Conferências Territoriais foram levados para a Conferência Estadual, como

material de base para as discussões. Então, foi a partir desses resultados das Conferências Territoriais, que estão nesses cadernos, que todo o trabalho era desenvolvido na Conferência Estadual, de forma que, no final, se estabelecia prioridades apontadas pelo conjunto dos participantes de todas as etapas (Ângela).

A ebulição suscitada nas conferências, efetivamente estimuladas, sobretudo em suas fases territorial e estadual, geraram muitas expectativas com relação a se construir processos coletivos em um segmento, o da esfera cultural, que historicamente estabelecia uma relação individualizada e de balcão com os entes públicos. Isso se constituiu em um fator significativo no tocante à participação social, porém, por outro lado, frustrações ocorreram, sobretudo porque o ritmo entre a formulação coletiva e a realização da políticas nem sempre é compassado.

Mas, o que acontece com as conferências? Acontece que as pessoas criam expectativas de que as políticas públicas vão se consolidar imediatamente, naquele sentido que foi recomendado, mas o tempo da política pública é outro! O tempo da política pública é muito lento para dar uma resposta à comunidade. Então, o risco que se corre é relativo à confiança na “escuta” das conferências. [...] há um tempo da política pública que não favorece, nem assegura que as propostas levantadas nas conferências sejam levadas à prática, imediatamente. Primeiro por uma dispersão de responsabilidades, pois existem vários gestores em uma Secretaria de Cultura. Quando acabava a conferência, eu ia visitar cada um dos dirigentes com o conjunto das recomendações feitas por território e na estadual. A equipe SUDECULT¹⁵⁶ ia conversar com cada um para ver como é que isso poderia se estabelecer, mas tínhamos de ter todos esses cuidados, toda atenção para que aquilo se cumprisse, mas muitas vezes não se cumpria por diversas razões (Ângela).

A saída foi realizar a devolutiva da primeira conferência estadual realizada.

Então, a gente partiu para a Conferência de 2009 mostrando, também, o que tinha sido demandado na conferência anterior, o que havia sido realizado ou não e por quê. Nesse diálogo, a gente achava que, para conquistar a confiança da população ou do agente cultural, era preciso mostrar porque aquilo foi ou não foi realizado. Senão fica aquela fala fácil e vazia. Por outro lado, nessas conferências também tem, claro, aquelas pessoas que não querem que aquilo dê certo, entra a questão político-partidária, entram vários elementos... e a gente precisa estar atento, mas sempre partindo do princípio de que todos querem contribuir para o melhor possível. Além disso, tínhamos também que prestar contas. A política pública tem que prestar contas do que fez e se não fez, porque não fez. Nesse desafio eu acho que nós conseguimos de uma certa forma, uma credibilidade, conquistamos uma credibilidade (Ângela).

156 Equipe que integrava a, até então, denominada Superintendência da Cultura, ente da SECULT.

Depois da Conferência Estadual de 2009, havia a preocupação com a devolutiva aos Territórios e seus municípios, permanecia, inclusive no sentido de possibilitar uma participação mais efetiva da comunidade cultural no processo de elaboração do Plano Plurianual subsequente (2012-2015), elaborado em 2011.

Nós tínhamos uma quantidade gigantesca de temas, nós já tínhamos realizado duas conferências. Então as propostas iam se acumulando, se acumulando, se acumulando e nós decidimos na SECULT, fazer um levantamento de todas as propostas que foram feitas no nível territorial e dessas propostas nós fizemos 27 cartilhas, uma por Território, não cartilhas mas um livreto dos territórios, onde nós, em cada proposta, nós apresentávamos um texto dizendo o que pôde ser realizado, o que não pôde ser realizado e se não foi realizado porque é que não foi realizado, por que aí qualificaria mais a intervenção do trabalhador e do fazedor de cultura, da comunidade cultural da Bahia, na participação do PPA.

E, sob o ângulo do trabalho interno da gestão, a sistematização de todas essas demandas foi importante, à medida que favorecia o trabalho de planejamento da Secretaria, na equação sempre necessária, entre as necessidades elencadas e o orçamento previsto, respeitando-se o processo de participação social.

Porque a ideia era facilitar exatamente a nossa execução, é uma grande diferença entre aquela quantidade gigantesca de propostas e de fato a execução. Então, nós tivemos um trabalho que foi significativo, que foi complexo, mas que eu acredito que foi um dos trabalhos de sistematização mais importantes da participação social na construção de políticas públicas. Então nós resumimos todas as propostas que foram feitas até 2013, em todos os territórios da Bahia e respondemos a essas propostas com as ações que foram realizadas e as que não foram realizadas, porque é que não foram realizadas, quais as dificuldades encontradas. Então, é um documento muito importante que está à disposição da Bahia e na minha opinião valoriza muito a participação social na medida em que você dá uma resposta sobre as propostas levantadas pelo agente cultural, pelo participante ali do PPA, das conferências (Sandro).

O processo desencadeado com a organização das conferências e com a instituição de cotas territoriais de recursos para projetos contemplados em editais e programas da Secretaria, efetivamente, indicavam um processo inicial de institucionalização da política estadual de cultura, de forma descentralizada numa perspectiva participativa, tendo nos Territórios de Identidade a sua unidade de planejamento prioritária. Porém, cada conquista traz também um novo desafio.

Em 2011, inicia-se o segundo mandato de Wagner e, Albino Rubim assume a Secretaria de Cultura. Tal como aconteceu com Marcio Meireles, que permaneceu secretário durante todo o mandato anterior, assim acontece com Rubim, o qual fica à frente da SECULT até 2014. Segundo o próprio, as políticas da gestão anterior foram mantidas, além de outras desenvolvidas, a partir das seguintes diretrizes: “construção de uma cultura cidadã, ampliação de diálogos interculturais, fortalecimento da institucionalidade e organização da cultura, aprofundamento da territorialização, alargamento da transversalidade e crescimento da economia da cultura” (RUBIM, 2016, p. 171).

Com relação à diretriz “aprofundamento da territorialização”, Rubim salienta que as ações foram formuladas e realizadas a partir da seguinte meta: “levar políticas culturais a todo o interior e cidade de Salvador, seu centro e suas periferias” (RUBIM, 2016, p. 175).

Para consolidar tal política, além de reforçar conferências, representantes territoriais e fóruns dos dirigentes municipais, a secretaria de cultura realocou seus espaços culturais para assumir papel destacado neste processo de territorialização e inaugurou caravanas culturais. (RUBIM, 2016, p. 175).

As Caravanas Culturais e a FUNCEB Itinerante, com 4 edições cada, no período de 2011 a 2014, realizaram expedições culturais em 70 municípios. Nessas expedições, as equipes (que envolviam gestores da secretaria, representantes territoriais e dirigentes municipais), assistiam mostras organizadas pelas comunidades e debatiam políticas culturais com a população (RUBIM, 2016). “Tais visitas, apresentações e discussões possibilitaram conhecer territórios, culturas e agentes culturais e subsidiar a construção de políticas culturais para os territórios visitados” (RUBIM, 2016, p. 175).

Segundo o secretário da SECULT, “diferentes programas e projetos passaram a ter relevante componente territorial. Diversos deles, antes restritos à Salvador, aconteceram também no interior e na periferia da cidade” (RUBIM, 2016, p. 175). Nesse período, o Mapa Cultural, desenhado pela Fundação Cultural do Estado da Bahia (FUNCEB), registrou ações em 161 dos 417 municípios baianos.

E, numa intersecção com a dimensão das territorialidades e pluralidades culturais que integram o universo baiano e lhe conferem identidade, a Secretaria ampliou os “Diálogos Interculturais” na perspectiva de “construir uma baianidade imaginada como complexa; composta por múltiplos fluxos simbólicos”. Segundo Rubim, essa diretriz,

[...] buscou ampliar diálogos entre fluxos (ocidental, afro-brasileiro, do sertão dos povos originários, etc.), que conformam a cultura baiana, sotaques

brasileiros, e repertórios do mundo. Além de dar atualidade e singularidade baiana às políticas de diversidade cultural, que estavam sendo desenvolvidas no país (RUBIM, 2016, p. 172).

Nesse contexto destacam-se duas ações: o “Encontro das Culturas Negras”, e o denominado evento/programa “Celebração das Culturas dos Sertões”.

O Encontro das Culturas Negras, aconteceu anualmente, inscrito no âmbito do Programa Novembro Negro, no período de 2011-2014. Rubim salienta que as “culturas negras constituem a cultura baiana” e, sendo assim este tema precisa se estabelecer como essencial para desmistificar o que ele denomina de “monocultura baiana”, concepção difundida no país até muito recentemente. Assim, numa perspectiva que considerou também a dimensão territorial e as territorialidades, o programa “buscou o diálogo entre culturas negras: baianas, nacionais e internacionais, colocando a Bahia como encruzilhada de fluxos simbólicos negros do Brasil, da Angola, Colômbia, Estados Unidos, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela, dentre outros” (RUBIM, 2016, p. 172).

Já o evento/programa Celebração das Culturas dos Sertões, também realizado anualmente naquele período, “pretendeu reanimar fazedores e colocar as culturas dos sertões na agenda da Bahia”. Esta ação aconteceu de forma descentralizada, em diversos municípios baianos. (RUBIM, 2016).

Assim, ainda que com uma atuação diferenciada com relação à experiência da gestão anterior, no segundo governo Wagner, podemos observar que a territorialização se manteve como uma diretriz da política de cultura. Não obstante, a descentralização participativa já não se apresenta como uma singularidade, sinal observado desde a definição das diretrizes da política para o período em questão.

Nos períodos governamentais subsequentes – 2015-2018 e 2019 em diante -, a diretriz da territorialização das políticas culturais fica subsumida, fornecendo indicativos de que, também, a perspectiva de descentralização da política pública com incentivo à participação social se fragiliza no campo de ação do estado.

No mesmo período, a partir de 2015, em nível federal, emerge um quadro de instabilidade política e de agravamento da crise econômica, com grave repercussão social. Esse quadro vai afetar sobremaneira os mandatos governamentais dos estados da federação e nossas/os depoentes têm consciência disso. No entanto, a experiência acumulada proporcionam a elas/es, condições de analisar as particularidades da política de cultura no âmbito da esfera estadual. Estes elementos vão emergir em suas análises, quando avaliam as

os ganhos/acertos e os desafios do processo de institucionalização da política estadual de cultura, tendo a territorialização como uma diretriz.

Com relação à descentralização de recursos financeiros por meio das cotas territoriais, em linhas gerais, todas/o avaliam o acerto da medida e de sua execução.

Ângela lembra que além do acesso aos recursos através dos editais de projetos, os Territórios foram contemplados, na medida do recurso existente para a pasta – o que não significa correspondência às necessidades da área -, com ações de investimento em infraestrutura.

Além disso, tivemos recursos para: a modernização de bibliotecas; bibliotecas comunitárias; agentes de leitura; pontos de leitura; pontinhos de cultura, que eram para crianças; cineclubes... Foram quase 24 milhões de investimentos, só para os microprojetos. Com relação ao global do Programa Mais Cultura, administramos 55 milhões de reais para projetos culturais na Bahia. Hoje se perde um pouco a visão de que isso ocorreu naquele período (Ângela).

Bem recentemente, um participante do Movimento de Cultura da Bahia¹⁵⁷ afirmou que, nas políticas culturais, “sempre foram migalhas para o interior”, o que não é verdade. Todos esses recursos foram distribuídos por Territórios de Identidade, segundo os mesmos critérios que foram utilizados para a distribuição dos recursos para os Pontos de Cultura. Houve um rigor nisso, para que realmente houvesse a descentralização; então não foram migalhas. Foram os recursos que havia para a cultura, que foram distribuídos segundo critérios acordados com os gestores municipais de cultura, todo mundo sabendo o que estava acontecendo.

Ângela avalia que a alteração do critério de cotas para distribuição dos recursos financeiros utilizado pela SECULT, no segundo governo Wagner pode ter fragilizado o ritmo do processo de descentralização territorial da cultura.

Então a partir de 2011, no segundo governo Wagner, esse critério de cotas sofreu alterações ou não foi seguido tão rigorosamente, o que gerou uma crítica do prof. Ângelo Serpa sobre a descontinuidade das políticas para a descentralização da cultura. Ele diz que houve um esboço de política cultural, de descentralização e de territorialização, mas que isso não se concretizou como uma “política de Estado”¹⁵⁸. Enfim, é importante ouvir

157 O Movimento de Cultura da Bahia constitui uma articulação de intelectuais, gestores e ativistas da esfera de cultura que inicia esse movimento entre os anos de 2018 e 2019 justamente na defesa da cultura como política pública.

158 Trata-se de uma série de pesquisas e levantamentos realizados por pesquisadores dos grupos “Espaço Livre de Pesquisa-Ação” (ESPLIVRE) e “Territórios da Cultura Popular” (TERRACULT) vinculados ao Departamento de Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Os resultados foram reunidos em uma coletânea, organizada por Ângelo Serpa, intitulada “Territórios da Bahia – regionalização, cultura e identidade”, publicada em 2015, pela EDUFBA. A pesquisa foi realizada no período de 2010 a 2014 e, a política territorial alçou a condição de “política de Estado” somente no final de dezembro de 2014, depois de muita pressão social,

essas críticas também... às vezes uma mudança na regra do jogo enfraquece uma política, às vezes parece uma coisa pequena, mas capaz de gerar efeitos indesejáveis. Então, como afirmei [...], houve sim um momento nas políticas públicas de cultura da Bahia que ocorreu um forte movimento pela descentralização, mas em gestões subsequentes do governo do próprio PT isso foi enfraquecido... mas de fato não conheço as razões que envolveram essas tomadas de decisão... (Ângela).

Com relação às mudanças citadas de critério na política de cotas territoriais, Sandro, que participou da gestão da Secretaria no segundo mandato de Wagner, introduz alguns elementos para reflexão, quando afirma:

[...] nós tínhamos também na SECULT esse papel da descentralização do recurso, essa grande discussão sobre descentralizar os recursos para os territórios. No nosso caso, nós temos um fator de discussão temática também, não adianta descentralizar recurso, por exemplo da área de cinema, para os territórios que não tem uma relação direta com a produção de filmes. Então nós tínhamos que fazer um diagnóstico do território, a partir da participação social, mas também a partir da nossa leitura de gestor, para que a gente pudesse fomentar e por isso nós criamos um edital chamado Edital Territórios Culturais.

Por outro lado, ainda que com essa ponderação, de que a mudança na política de cotas objetivou aperfeiçoamento técnico dos editais, sobretudo no que se refere à atenção aos setores de cultura por território, Sandro reconhece que os recursos financeiros diminuíram, apesar do fato de que a territorialização estivesse garantida no FCBA.

Mas nós perdemos em muito a capacidade de territorializar, mas o que ficou em lei que foi o Fundo Estadual de Cultura da Bahia de forma territorializada, até hoje é feito.[...] existe a legitimação em lei de que os recursos do Fundo Estadual de Cultura da Bahia devem ser territorializados, foi um complemento de lei que nós fizemos em 2013, [...] do Fundo Estadual de Cultura (Sandro.)

A questão sobre as possibilidades (e dificuldades) para a descentralização de recursos envolve também outros elementos, destacados por Ângela e Sandro.

Ângela atenta para o desafio decorrente do fato de o Território não ser uma unidade federativa legalizada enquanto tal:

[...] a dificuldade de trabalhar com território, é que ele não é uma unidade federativa reconhecida. Como unidade federativa ou é o município ou é o estado. Então, eu tive dificuldade interna na secretaria para trabalhar por

essa razão: “Mas como, qual o lastro para trabalhar com isso?” Não possuímos uma unidade federativa prevista constitucionalmente. Os consórcios, e isso foi uma coisa que a Secretaria de Planejamento trabalhou muito, buscando a possibilidade de organizar os consórcios intermunicipais, que dariam este lastro institucional forte para projetos como esse que eu estava falando a pouco - dos caminhões, dos Centros Culturais em Movimento¹⁵⁹. [...] Os consórcios viriam para viabilizar projetos como este. Existe a experiência de consórcios de cultura em São Paulo muito exitosa, pois reúne vários municípios e funciona super bem¹⁶⁰. Inclusive, no período em que eu estava no Ministério, esse consórcio se beneficiou de vários projetos, recebendo recursos para desenvolvê-los no conjunto dos municípios participantes, o que é importantíssimo. Na Bahia, os consórcios seriam muito importantes para a consolidação dos Territórios. Então esse é o desafio, de achar uma institucionalidade para o espaço territorial, de forma a viabilizar o recebimento de recursos que sejam compartilhados pelo conjunto dos municípios, podendo criar ações mais intensas, podendo captar recursos e administrar esses recursos. Fica o desafio e a esperança de que cheguemos lá!

Sandro, por sua vez, aponta uma outra questão com relação às possibilidades dos consórcios se constituírem uma ferramenta de êxito para a política de cultura. Ele ressalta que a relação que a SECULT estabelece com os Territórios, se dá majoritariamente com a sociedade civil, através de organizações culturais ou diretamente com agentes culturais (institucionalizados como microempreendedor, por exemplo), os quais executam projetos selecionado via editais. Enquanto que os projetos e programas executados através dos consórcios, necessitam que o consorciado seja um ente federativo, que, no caso, são os municípios, através de suas gestões públicas.

159 Ângela referia-se a um projeto que não se viabilizou, justamente pelo seu custeio, além do alto investimento inicial: “A ideia era de termos um Centro Cultural em movimento, ou seja, um caminhão adaptado como um espaço cênico para música, dança, teatro e cinema, ou seja, um palco ambulante que pudesse ser administrado de forma colegiada, coletiva, por um conjunto de municípios, tendo sua programação compartilhada, artistas se deslocando de um lugar para outro... Esse equipamento poderia dar uma dinâmica artístico cultural efetiva nos territórios! Foi o único projeto que poderia superar aquele desafio sobre o qual estava falando a pouco, o de incluir mais a questão artístico cultural nesse desenho todo de institucionalização dos territórios, do movimento territorial na cultura. Mas era um projeto de custo bem alto. Chegamos a pensar na possibilidade de patrocínio de uma empresa por um caminhão desses, em cada Território. Mas não tivemos muito fôlego para essa captação de recursos. Chegamos a apresentar o projeto ao BNDES, mas não havia uma solução para uma manutenção colegiada desses equipamentos. Qual instância iria dar suporte? Então, esse foi um projeto que esbarrou na dificuldade institucional do Território, que não é uma unidade federativa.

160 Trata-se do Consórcio Intermunicipal “Culturando”, único no país que atua somente na área da cultura. Instituído em 2010, com sede em Monte Alto (SP), o consórcio integrava até 2019, 08 municípios paulistas: Jaboticabal, Monte alto, Monte Azul Paulista, Pitangueiras, Rincão, Ubatuba, Viradouro e Vista Alegre do Alto. Ao longo de seus 09 anos de existência chegou a envolver 16 municípios na obtenção de recursos e investimentos para diversas ações culturais; formação de gestores e consolidação de equipamentos culturais. Ver: <<https://www.cnm.org.br/index.php/comunicacao/noticias/de-sao-paulo-consorcio-intermunicipal-culturando-ganha-destaque-no-dia-nacional-da-cultura>>. E sobre consórcios intermunicipais de cultura, ver também: <<https://fpabramo.org.br/2006/05/18/consorcios-intermunicipais-de-cultura/>>.

Outras conquistas nós precisamos citar mas não são conquistas asseguradas, como por exemplo, a relação com os consórcios públicos. Nós trabalhamos um edital e fizemos algumas ações via consórcio, mas foi muito pouco... porque aí eu entro também nos desafios. Acho que o maior desafio que eu enfrentei como gestor é porque nós acabávamos planejando uma política pública de cultura, mas essa política tinha que ser executada pela sociedade civil. Então a gente ficava sem esse ente territorial governamental que depois passou a ser o consórcio [...], o nosso monitoramento, nosso acompanhamento, nossa distribuição de recursos ficavam limitados à relação com a sociedade civil através do Fundo de Cultura. Então, esse na minha opinião, é um dos principais desafios porque você deixa de fazer a política pública apenas por demanda, do que os territórios demandam mas também você tem que fazer por oferta, você precisa, enquanto gestor público, na minha opinião, ter, a partir das escutas, a partir das análises, a capacidade de ter um diagnóstico claro do território e propor políticas também para os territórios. Na minha opinião, a participação da sociedade civil, ela tem um papel fundamental, mas não pode substituir a execução de políticas pelo governo do estado. E na cultura hoje, nós não avançamos na relação com os consórcios, só fizemos duas ações via consórcios. Consórcios, que eu acho que era uma possibilidade de resolução desses desafios: estabelecer a relação do estado com os consórcios e que esses consórcios também atuem no campo da cultura (Sandro).

Nesse contexto, um outro desafio observado por Aloma - que vivenciou as duas condições: a de gestora, como representante territorial da cultura e como agente cultural/ativista em seu Território -, refere-se à importância de programas permanentes e ações continuadas que atendam às necessidades do campo das artes e da cultura, para além dos editais de projetos.

[...] eu acho que um desafio grande é entender que, para além dos editais, é necessário pensar programas e perenes, se isso for possível, para que atenda outras necessidades do campo das artes e da cultura, de toda a cadeia produtiva de cultura. O edital, ele tem um limite (Aloma).

Então, ela exemplifica o que poderia ser um programa público permanente, mais identificado como um serviço, com a marca de ação continuada.

Pensou-se as Escolas Culturais como um programa, mas ele não funcionou e a proposta de Escolas Culturais era para funcionar junto com a Secretaria de Educação. Mas não sei o que houve, talvez tenha faltado uma articulação maior. Esse é um programa interessante, acho que ele pode se tornar um programa super interessante, porque eu também sempre acreditei que essa transversalidade da cultura, principalmente com a Educação pode funcionar muito bem. Então, ter agentes de cultura e de arte, da parte técnica, quanto da parte artística e até de gestão, atuando nas escolas, poxa isso daí faria uma grande revolução, eu acho! Esse é um desafio e é uma oportunidade que está aí, mas que não foi muito bem... talvez esteja precisando dar uma

mexida aí para funcionar. Então, existe esse programa Escolas Culturais que eu penso que ele pode ser ampliado, pode ser dialogado (Aloma).

Com relação à participação social no processo de construção da política de cultura, a escuta realizada nos Territórios foi um ganho importante. Porém, a escuta qualificada guarda uma relação direta com a presença dos representantes culturais nos territórios.

Havia, naquela época, todo um ambiente organizacional impregnado do desejo e da responsabilidade de construir políticas públicas a partir de uma ampla escuta popular (Ângela).

É possível observar, pelos depoimentos, que as conferências foram espaços fundamentais de escuta. No entanto, a interlocução que os representantes culturais estabeleciam nos Territórios garantia uma aproximação cotidiana, entre a Secretaria sede e os espaços locais. Sua presença permitia uma escuta qualificada, que favoreceu o diálogo e possibilitou, inclusive, mudanças de rotas, como por exemplo, na forma como se estabeleceu a política de cotas territoriais. Foram os representantes territoriais que, a partir de debates nos Territórios chamaram a atenção da gestão estadual para a necessidade de se aperfeiçoar os critérios de distribuição dos recursos, de forma que o interior do estado pudesse ser contemplado com maior equidade.

Porque antes era muito centralizado na capital [os recursos financeiros], então essa ideia, posso dizer que ela foi muito bem recepcionada pelos artistas, pelos agentes culturais, pelas instituições civis. Claro que com algumas críticas. Por exemplo, eu me lembro que teve o primeiro..., antes não tinha nenhum edital que pensava cotas por Território, não existia isso. E isso foi uma demanda que, quando a gente levou essa ideia da perspectiva de Território de Identidade, isso foi apontado: “Ah, mas a gente vai concorrer com o pessoal da capital?! A gente não passa!” Então, isso começou a ser questionado. Isso foi um posicionamento e aí foi quando eles criaram... teve um edital que [...] chamado Microprojetos, tinha uma perspectiva de cotas por Território de Identidade, que aí já fez com que facilitasse um pouco essa questão da concorrência e esse recurso ficasse na região. [...]E isso fez uma diferença grande (Aloma).

[...] é aquilo que eu falei: você leva muito a escuta porque a gente levava os questionamentos que surgiam na ponta para a Secretaria de Cultura e suas conveniadas e os gestores pensavam como é que a gente poderia fazer para distribuir esse recurso (Aloma).

Para Aloma, que hoje atua como gestora cultural no âmbito da sociedade civil e optou por não se deslocar para a capital, e sim permanecer atuando no seu Território de origem, a ausência dos representantes territoriais impactou diretamente na descentralização

participativa. E podemos acrescentar: barrou o ainda incipiente processo de interiorização das políticas culturais no estado.

O que eu vejo hoje? Não há... há pouco... bem essa questão de Territórios de Identidade com a cultura não há, não há mais um trabalho, não existem mais representantes territoriais. A secretaria de Cultura, desde Albino Rubim, foi o último que convocou mais um concurso [para representantes territoriais [...]]. Então eu posso dizer que há um esvaziamento de políticas públicas descentralizadas da cultura (Aloma)

A minha impressão é, como eu falei, é que há um esvaziamento mesmo de políticas a partir dessa perspectiva de território e que a Secretaria de Cultura está sim ativa, atuante, mas não pensa mais em como derivar programas para o interior.

Aloma avalia que está faltando diálogo entre a Secretaria e os Territórios e, novamente traz como exemplo o Programa Escolas Culturais.

Eles fizeram o Programa Escolas Culturais, para você ter uma noção, mas foi um programa que a gente...eu, aqui, do lado de cá¹⁶¹, não vi muitos resultados, não se ouvia... aqui teve representações de Escolas Culturais, mas eu não via isso acontecer, a nível descentralizado.

A escuta, na verdade precisa ser diálogo e, nesse sentido, a manutenção dos representantes culturais nos Territórios era essencial.

Faltou diálogo, pronto acho que é essa a palavra, faltou diálogo com a base, que é aquela questão que eu estava falando lá, dos representantes territoriais, como não tem representante, então eles traçam um programa e jogam lá de cima pra baixo e o negócio acaba não funcionando e frustra (Aloma).

Para Aloma, a participação social, seja no estímulo institucional, seja na resposta da sociedade civil, é essencial para o processo de descentralização da política.

Primeiro, eu acho que... os próprios editais, alguns editais, como o Calendário das Artes¹⁶², ele surge ou, ele foi repensado justamente por conta da participação social, ou seja, do posicionamento de representações de militâncias, de instâncias civis, de se colocarem no sentido de “olhe, veja esse recurso que é público e que precisa ser descentralizado e que se continuar do jeito que está, Salvador continuará recebendo bastante e nós sem nenhum programa” [...] .Então foi importantíssimo esse protagonismo, mesmo no sentido de fazer com que o próprio estado, a partir da Secretaria

161 Refere-se ao fato de estar atuando como gestora cultural no âmbito da sociedade civil.

162 Edital Calendário das Artes configurou-se o principal edital de fomento a projetos, decorrente das experiências com os Pontos de Cultura e com os microprojetos do Mais Cultura.

de Cultura, através da Fundação Cultural, no caso, repensasse algo que pudesse inserir mais representações territoriais. Descentralizando mais os recursos pelos territórios. Acho que esse é um dos pontos, essa participação nesse processo de conferências, de reuniões ampliadas, enfim... Partir da sociedade civil é fundamental para fazer com que os órgãos públicos, no caso, a Secretaria de Cultura repense programas já existentes ou até crie ou pontue novas ações (Aloma).

E com relação ao processo de institucionalização da política de cultura através da descentralização participativa, um ganho sensível e, que não se tratou de simples formalização de processos por força de lei, foi a estruturação dos Conselhos Municipais de Cultura.

Eu acho também que os próprios conselhos municipais de cultura, aí sim é resultado da participação da sociedade civil. Quando a gente leva a discussão do CPF da cultura – Conselho, Plano e Fundo, de pelo menos ter essas três instâncias na sua cidade para fazer com que políticas públicas específicas possam acontecer e de uma forma mais democrática e da importância da sociedade civil estar participando desses processos. Como o conselho proporciona a participação da sociedade civil no sentido de estar junto, de estar vendo o que aqueles representantes, no caso das instâncias político-administrativas, estão fazendo, isso também é um resultado. A sociedade civil começou a participar mais, a interagir com esses conselhos, inclusive fomentando os próprios planos [municipais de cultura] (Aloma).

A própria institucionalização da política de cultura considerando a dimensão territorial foi um ganho sobre o qual todas/os concordam.

Sobre as conquistas, eu acredito que ter uma Lei Orgânica de Cultura da Bahia hoje, com todas as indicações em lei da consolidação de uma política territorial é importante¹⁶³. Então, nós temos uma Lei Orgânica de Cultura que estabelece a presença das representações territoriais de cultura dos Territórios, que estabelece um Fundo de Cultura territorializado¹⁶⁴, que estabelece a realização das Caravanas Culturais pelos Territórios da Bahia como uma política de aproximação e diagnóstico dos territórios, que estabelece o Edital Territórios Culturais como uma política de

163 A Lei Orgânica de Cultura do estado da Bahia, Lei nº 12.365, de 30 de novembro de 2011, dispõe sobre a Política Estadual de Cultura, institui o Sistema Estadual de Cultura e dá outras providências. Em seu artigo 4º, a “territorialização de ações e investimentos culturais”, está listado como um dos doze princípios orientadores da Política Estadual de Cultura. E a promoção da descentralização, assim como da municipalização e da participação social “na produção e no consumo de bens e serviços culturais”, estão relacionadas como objetivos da Política Estadual, em seu artigo 5º. Ainda, os colegiados territoriais são considerados, juntamente com os colegiados setoriais e temáticos, como instância de consulta, participação e controle social, compondo o Sistema Estadual de Cultura (art. 7º). Ressalte-se também que a Lei nº 12.365/2011 prevê a elaboração de planos de desenvolvimento territorial de cultura, formulados com orientação do Conselho Estadual de Cultura em articulação com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER).

164 A “descentralização das oportunidades, inclusive entre zonas urbanas e rurais” está prevista como um critério para repasse de recursos através dos “mecanismos de fomento a projetos e atividades culturais realizados por pessoas físicas e jurídicas de direito privado”, ressaltando que o Fundo de Cultura da Bahia (FCBA) é um desses mecanismos.

descentralização de recursos, que estabelece um Conselho de Cultura territorializado, através de eleição nos territórios para compor o Conselho Estadual de Cultura (Sandro).

Agora as conquistas são muitas, é como eu disse antes: hoje é muito mais distribuição, muito mais mesmo do que fora antes, uma atenção das políticas públicas às demandas reais locais, há uma descentralização de recursos, há mais conhecimento das especificidades de cada território, isto é um fato, os territórios estão apresentados no nível da gestão como um espaço específico e que precisam de políticas adequadas e de acordo com suas especificidades. Isto, para mim é uma conquista importante (Sandro).

Porém, as conquistas precisam ser cuidadas, pois estão sempre em risco, e nesse sentido é que as conquistas de ontem estabelecem os desafios de hoje. Para identificar os novos desafios, a análise crítica e a avaliação contínua de processos são fundamentais na defesa republicana de toda e qualquer política pública. E os desafios para a continuidade da gestão territorializada da política de cultura no estado, são muitos.

Agora o desafio: eu acho que o que acontecer com o movimento territorial termina contaminando tudo. Se ele não for prestigiado é como carta de baralho, uma torre de baralhos que desmorona. [...] Então, eu acho que o que acontece com o movimento territorial, acontece também na cultura (Ângela).

Ângela, tal como as/os demais entrevistadas/, constata que, no âmbito do estado da Bahia, a diretriz de territorialização perdeu força no âmbito da política de cultura e acrescenta à sua análise, alguns elementos da conjuntura atual.

No Movimento da Cultura continuam havendo embates, agora sobre a Lei Aldir Blanc¹⁶⁵. [...] repercutiu no Movimento de Cultura, um rumor de que houve um embate interno entre gestores da Secretaria, se haveriam ou não cotas territoriais nesses editais da Lei Aldir Blanc. Ainda, segundo os rumores, terminou permanecendo a cota territorial, ainda bem que venceu, mas não seria questão de se ter dúvidas sobre isso, entendeu? (Ângela).

Por outro lado, sua preocupação com a permanência da descentralização territorializada como uma diretriz da política de cultura, não lhe turvam a visão ao ponto de não enxergar a importância de outras forças sociais – legítimas –, em movimento, dada a complexidade e pluralidade da dimensão cultural nas sociedades contemporâneas.

165 Lei Aldir Blanc, Lei federal de emergência cultural, sancionada sob o nº 14.017 de 29 de junho de 2020 (e alterada pela Lei nº 14.150/210, dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas em decorrência dos efeitos econômicos e sociais da pandemia da Covid-19. Na Bahia, a Lei Aldir Blanc está regulamentada pelos Decretos sob os números 20.005; 20.006 e 20.013, todos sancionados em setembro de 2020.

Mas faço também uma outra reflexão: não é tão simples assim, é mais complexo. Existem outros movimentos culturais importantes que estão acontecendo na sociedade, a questão da valorização das expressões afrodescendentes, os valores da negritude, o valor dos negros estarem ocupando espaços de poder, acho isso muito importante, na Bahia e no Brasil. Ter como secretária Arany Santana, representante máxima da Cultura, com a sua história de vida como liderança da comunidade do Ilê Ayê, isso é muito importante! Eu considero que seja mesmo necessário haver um certo desequilíbrio nas políticas públicas, em determinados momentos, em busca de um novo equilíbrio, mas acho que não se deve perder de vista o conjunto das lutas e conquistas. Acho que é um movimento necessário esse pelo qual estamos passando, depois de tanta discriminação, depois de tanta injustiça e racismo estrutural [...]. Então, eu acho que temos que ter esse momento reparatório, nos diversos planos, institucional, inclusive. Estamos passando por essa onda, mas a gente deve também voltar em termos de outras políticas, sem perder de vista as questões da luta de classes, de outras lutas, entendeu? Acho que as expressões do movimento afro e das questões raciais, das questões LGBTI e tal, estão predominando hoje, também no âmbito das políticas públicas. E é isso mesmo, faz parte da história do processo político e depende também de como esses atores vão se colocando nesse tabuleiro dos jogos de poder. Mas a gente tem a reponsabilidade, quando é chamada a falar, de sinalizar algumas coisas que precisam ser ponderadas (Ângela).

Neste contexto, importa retomar algumas reflexões de Milton Santos para quem o uso do território é que lhe dá o sentido e não o território em si. E observamos que na concepção dos Territórios de Identidade da Bahia se faz evidenciar a multiplicidade de usos nestes territórios, em que, portanto, se evidenciam a multiplicidade de agentes e agenciamentos. A questão é que esta multiplicidade se torna mais visível à medida em que a institucionalidade da gestão consegue se aproximar da escala do cotidiano dos territórios em que esta miríade de vivências acontecem.

Nesta escala, se possibilita adentrar para uma dimensão em que o programa Diálogos Interculturais talvez tenha conseguido penetrar, em que cidadania e cultura se encontram. Pois, para Milton Santos,

Assim como cidadania e cultura formam um par integrado de significações, assim também cultura e territorialidade são, de certo modo, sinônimos... Incluindo o processo produtivo e as práticas sociais, a cultura é o que nos dá a consciência de pertencer a um grupo, do qual é o cimento... O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico. A linguagem regional faz parte desse mundo de símbolos, e a ajuda a criar esse amálgama, sem o qual não se pode falar de territorialidade. Esta não provém

do simples fato de viver num lugar, mas da comunhão que com eles mantemos. (SANTOS, 2002, p. 81, 82)

Por outro lado, retomando a dimensão político-administrativa, Sandro levanta mais algumas preocupações com relação aos desafios postos à gestão descentralizada e territorializada da cultura, na atual conjuntura.

Na Cultura, estou me referindo à Cultura, nós estamos, desde 2015, sem realizar conferências e por isso não tem conferências territoriais também. Então nós não realizamos conferências em 2015, 2017 e 2019. [...] nós estamos há mais de 4 anos sem ter representantes territoriais de cultura selecionados, sem ter novos representantes territoriais [...] e nós não tivemos condição de renovar os representantes territoriais de cultura. [...]a gente tem uma perda significativa do Fundo de Cultura da Bahia, [...] então nós temos uma redução significativa também desse recurso que deveria ser descentralizado. E aí, com muita sinceridade, eu percebo distanciamento da fala do governador quanto aos territórios, um exemplo disso é que o governador volta a tratar em regiões, falar na palavra “regiões”, ao invés de Territórios de Identidade e nós sabemos que na Bahia tínhamos apenas seis regiões administrativas, o que não dava ao governo nenhuma capacidade de fazer interferência direta na dinâmica local. Então, acho que o desafio é esse, o desafio é a gente continuar fazendo a disputa da importância da territorialidade na Bahia e das políticas territorializadas, convencendo nossos agentes políticos de que precisam valorizar essa política, que nós estamos convencidos de que no estado, que nós temos 417 municípios, não teríamos outra forma de organização e administração que não fosse através da política territorial (Sandro).

E Aloma comenta que há processos de resistência em curso.

[...] a gente promoveu algumas reuniões, fundamos um coletivo, o “Coletivo de Territórios de Identidade” - eu, juntamente com outros ex-representantes [territoriais de cultura] colegas, pessoas que tinham essa mesma preocupação e demais agentes culturais -, por percebermos que estava havendo um esvaziamento de políticas públicas, nós nos juntamos e pensamos num coletivo que nos representasse a nível de diálogo com a Secretaria de Cultura, [...] (Aloma).

Relata também a existência de um outro movimento, o “Movimento Cultura Bahia”, citado anteriormente por Ângela.

E desse grupo faz parte também Marcio Meireles, Rubim, Daniele Canedo, Ângela [...]; esse movimento, que se deu na capital [...], foi provocado a partir do outro movimento do interior, que foi o Coletivo de Territórios de Identidade. [...]A minha impressão é, como eu falei, é que há um esvaziamento mesmo de políticas a partir dessa perspectiva de território e

que a Secretaria de Cultura está sim ativa, atuante, mas não pensa mais em como derivar programas para o interior (Aloma).

Porém, o contexto da pandemia que requer o isolamento social, acrescido da dificuldade de diálogo da atual gestão com o Coletivo Territórios de Identidade, acabou desmotivando os integrantes do movimento.

[...] mas há uma desmotivação absoluta [...]. Há uma dificuldade de diálogo com a gestão atual, tanto a nível da Secretaria de Cultura, quanto a nível de outras conveniadas, então a gente desmotiva [...] aí acaba que desestruturou esse movimento [...] (Aloma).

Segundo ela, o Coletivo está muito fragilizado e não tem desenvolvido qualquer ação de articulação: *“continuamos nos comunicando, mas a gente está fazendo mais divulgação do que está acontecendo e de alguns eventos, do que fazer reuniões nesse âmbito de organização mesmo” (Aloma).*

E essa postura, de desatenção com a estratégia de interiorizar o alcance das políticas culturais, atinge, de forma mais contundente, a sobrevivência dos agentes e atores do campo das artes e da cultura no contexto da pandemia. Sobre os recursos disponibilizados por meio da Lei Aldir Blanc, Aloma comenta, considerando sua condição atual, que é de gestora cultural atuando no âmbito da sociedade civil.

[...] alguns projetos que foram contemplados pela Lei Aldir Blanc, mas porque foi com muita garra, muita luta juntamente com outros para que a gente conseguisse fazer com que a Aldir Blanc realmente acontecesse nos estados, nas cidades, e ainda assim com muita dificuldade.[...] Foi um processo muito dolorido e é isso que eu quero dizer, nós da classe artística e cultural estamos muito doloridos, [...] a gente se sente muito destrutado no sentido de não haver mais escuta. E não haver mais...parece que priorizar algo que era tão importante e fundamental e que fazia realmente a coisa acontecer [a territorialização que permitiu o olhar da política de cultura para o interior do estado]. (Aloma).

Mesmo considerando a conjuntura – política, econômica e sanitária – tão adversa em âmbito nacional e que repercute de forma particularizada no campo da cultura e das artes; e, considerando, de forma específica, as mudanças de rumo na trajetória das políticas culturais traçadas no estado da Bahia, indagamos a Aloma, se ela considera que há ganhos sociais para o desenvolvimento cultural na Bahia no que se refere à movimentação de agentes culturais nos Territórios.

Sim, eu diria que sim. A gente tem, por exemplo, agentes culturais recebendo recursos, de direito, fazendo o seu trabalho, espalhados nos Territórios... Tem os próprios Pontos de Cultura [...] que continuam ativos [...] tem as próprias Filarmônicas, as Fanfarras... então, eu acredito que sim, há ganhos e ganhos sociais sobretudo pelo aspecto..., porque [...] há um retrocesso atual em relação ao que era antes, mas existem ainda, e sempre vai haver, pessoas atuando. As pessoas estão atuando, as organizações estão atuando e estão fazendo diferença nos seus locais. A existência de uma organização como o Ponto de Cultura atuando num determinado Território é fundamental porque nesse Ponto de Cultura, jovens, crianças, pessoas que não têm acesso, que estão marginalizadas passam a ter acesso a partir de práticas educativas e culturais com vivência naquele projeto. Então estamos atuando, organizações da sociedade civil ainda estão lutando para sobreviver e continuam nos seus Territórios, em atividade, vivos (Aloma).

Ângela compartilha dessa opinião, destacando a experiência vivenciada pelos representantes territoriais de cultura, que participaram da gestão da política de cultura no estado, bem como a dos agentes culturais locais.

A conquista, a principal conquista é a tomada de consciência de muitos atores culturais. Como eu havia dito, as pessoas que participaram do processo de territorialização da cultura continuaram atuando, participando; muitas dessas pessoas foram estudar, fizeram mestrado, fizeram doutorado, aprofundando conhecimentos sobre as políticas públicas de cultura. Eu acho que há uma consciência, consciência daqueles que viveram essa experiência participativa e se exprimem no sentido de defender que aquele ambiente seja mantido. [...] Então as pessoas se expressam a favor disso (Ângela).

Enfim, a experiência vivenciada por gestores/as, agentes culturais e fazedores/as de arte e de cultura, na esfera pública da cultura no estado da Bahia, a partir de 2007, sinaliza alguns vetores. Um primeiro deles, perceptível no fato de que os Territórios de Identidade foram estabelecidos como escala para o processo de institucionalização e regulamentação da política estadual de cultura. A experiência de territorialização a partir dos Territórios de Identidade, tal como percebeu Rubim (2012), possibilitou adensar a conexão entre cultura e desenvolvimento, à medida que a identidade, enquanto sentimento de pertencimento, foi valorizada como “dimensão imanente na constituição do território e na dinamização do processo de desenvolvimento” (SEI/SECULT, 2012, p. 15).

A experiência de gestão da SECULT provocou processos de participação social nos ambientes instalados nas conferências, em suas fases territorial e estadual, especialmente naquelas realizadas entre os anos de 2007 e 2013. Da mesma forma, a gestão sentiu os resultados de sua provocação, seja no planejamento do trabalho, seja na reorientação de suas

ações, ao realizar a escuta qualificada junto aos agentes culturais locais, por meio dos seus representantes territoriais, enquanto esses estiveram presentes na estrutura da Secretaria.

Em uma medida significativa, a política estadual de cultura foi interiorizada, por meio das cotas territoriais de recursos, alcançando agentes da cultura em comunidades tradicionais (quilombolas, ribeirinhas, indígenas), nas pequenas cidades e no campo. E nesta chegada, os territórios que pareciam distantes, incrustados nos rincões da Bahia, se tornaram mais visíveis, inclusive, para questionar o que na esfera estadual fazia ou não sentido para suas realidades locais, regionais, tradicionais, rurais.

Porém, desde 2015, o processo de descentralização territorializada e participativa gestado na esfera pública da cultura, tem se fragilizado, não só em função do contexto nacional adverso, mas também por escolhas políticas adotadas pelo governo do estado, seja no âmbito mais geral, quanto na gestão da própria pasta de cultura.

Por outro lado, quem vivenciou a experiência tem buscado resistir a retrocessos, como pudemos observar nos depoimentos e na existência de dois movimentos, o “Coletivo Territórios de Identidade e o “Movimento Cultura Bahia”.

Como nos lembra Rubim, é preciso alargar os horizontes da democracia participativa até chegar ou retornar ao chão cotidiano dos territórios de vivência, em que os formatos institucionais coexistem e convivem com as demais práticas sociais, “em comunhão”, como já lembrado por Milton Santos (2002)

Mas a salvação da democracia, em uma contemporaneidade societária cada vez mais complexa, passa pela sua reanimação vinda de fora, de uma democracia mais larga, que envolva mais amplamente a população em instâncias coletivas de debate e de de-liberação. Ou seja, de uma participação cidadã, mais comum e mais cotidiana, que ultrapasse o limite do periódico chamamento à participação do cidadão como eleitor ou candidato. Esta democracia mais ampla, participativa, tem a cara dos conselhos, ainda que possa assumir outros formatos político-sociais, a exemplo de conferências, plebiscitos etc. Exigência vital para esta nova democracia participativa: tempo para experimentar e para maturar. A democracia representativa requereu séculos para sua conformação atual (RUBIM, 2021, p.11).

Para este alargamento capaz de chegar à uma “participação cidadã mais comum e cotidiana”, Rubim alerta para uma desafiadora “exigência vital”: “tempo para experimentar e para maturar”. Os depoimentos aqui dialogados certamente nos indicam esta direção, nestes tempos sombrios, em que apesar dos retrocessos, se faz, mais do que nunca, apostar no tempo necessário para se experimentar e maturar uma participação cidadã cada vez mais comum e

cotidiana. Talvez seja esta uma das aprendizagens que os Territórios de Identidade da Bahia estejam a experimentar.

4.3 A construção política da “gestão territorial participativa”: os ganhos e desafios

Como vem sendo sinalizado no decorrer da pesquisa, a política territorial inaugura novas fórmulas de gestão do vínculo social, nas quais o lugar “faz a diferença” (KOGA, 2003); não pura e simplesmente em sua dimensão geográfica, mas sobretudo enquanto lugar onde se vive, o qual expressa uma identidade a partir das desigualdades e diversidades regionais que ali se materializam. Nessa perspectiva, a participação social está colocada como uma dimensão a ser considerada na formulação das políticas territoriais, à medida que se faz mister ouvir e dialogar com quem vive no lugar. Assim, tal como nossos/as interlocutores/as, é que remetemos ao uso da expressão “gestão territorial participativa”.

Nesse sentido, no presente intertítulo, o objetivo é trazer à tona as questões que estão implicadas numa gestão territorial participativa, a partir das vivências relatadas pelo/as sujeito/as sociais ativo/as na política territorial na Bahia, seja no aparato estatal, seja nos órgãos colegiados, ou ainda na gestão de projetos produtivos financiados por políticas públicas.

Antes, porém, se faz necessário retomar alguns elementos teórico-políticos que balizam nossa interlocução analítica com os/as depoentes.

O ambiente político deflagrado a partir da luta pela democracia possibilitou uma “nova arquitetura da participação, na qual as inovações institucionais participativas estimulam o engajamento, a participação e a representação de diferentes atores da sociedade” (PAZ, 2009, p. 25). No país que se desenha, sobretudo a partir da década de 1990, com os ventos neoliberais movimentando as sementes da democracia que por aqui voltaram a germinar, a esfera pública se amplia num movimento dialético que afeta tanto o aparato estatal quanto a sociedade civil; na verdade afeta o Estado ampliado, na perspectiva gramsciana.

Raichelis (1998), em diálogo com Francisco de Oliveira (1993a), afirma que a esfera estatal, pelo processo de privatização que ocorre em seu interior, não mais consegue representar o interesse público e, de sua parte, “o privado, também não se identifica automática e exclusivamente com a esfera mercantil” (RAICHELIS, 1998, p. 80). Nesse sentido, reolocamos a afirmação de Raichelis considerando o atual estágio do neoliberalismo, entendendo que os valores mercantis estão mais entranhados na cultura sociopolítica que orienta a esfera do privado, daí que a identificação imediata não seja com o

universo mercantil, e sim com as relações sociais orientadas por uma lógica neoliberal, o que acaba por contribuir para uma ampliação de poder da sociedade civil. Tomado esse cuidado contextual, concordamos com Raichelis (1998) quando afirma que a ampliação da esfera pública provocará novos processos de correlação de forças entre Estado e sociedade civil.

Isso pressiona o Estado a partir da dinâmica contraditória da sociedade configurada pela luta de classes e permite a constituição de sujeitos coletivos no interior da esfera pública. [...] Nesses termos, essa nova esfera pública não-estatal reduz a onipotência do Estado e aumenta o espaço decisório da sociedade civil (RAICHELIS, 1998, p. 81).

Por sua vez e, no curso do movimento dialético, a participação social efetivada na realidade, leva a novas arquiteturas de representatividade e, por decorrência, de representação institucional, a exemplo daquela que decorreu da configuração dos Territórios de Identidade na Bahia como unidade de planejamento público. Tal configuração deu origem a espaços institucionais de participação como o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER); o Conselho de Desenvolvimento Territorial do estado da Bahia (CEDETER); o Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual (CAPP), dentre outros.

No entanto, a sanha neoliberal, que estende seus tentáculos (econômico, social, político e cultural) no país, justamente a partir da década de 1990, - no mesmo período em que ocorriam processos sociais importantes para regulamentação da Constituição Federal que acabara de ser aprovada -, irá tensionar e disputar o campo da cultura política.

Assim, o espraio do neoliberalismo em nível global virá a impactar o processo de democratização que se instalava no país. Tal contexto político difuso permitiu, segundo Dagnino (2004), uma “confluência perversa” entre um projeto político democratizante, e participativo, e o projeto neoliberal: “A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p. 96).

Na argumentação a respeito dessa confluência perversa entre dois projetos políticos distintos, Dagnino (2004) aponta as particularidades que a sociedade civil assume em cada um deles.

O projeto democratizante, reconfigurado na movimentação política no interior da sociedade possibilitou o restabelecimento da democracia formal, a qual trouxe consigo as eleições livres e a reorganização partidária. Esse cenário favoreceu que tal projeto político democrático “pudesse ser levado para o âmbito do poder do Estado, no nível dos executivos municipais e estaduais e dos parlamentares e, mais recentemente, no executivo federal [...]” (DAGNINO, 2004, p. 96). Ocorre o que foi denominado, em vários estudos, como “trânsito

da sociedade civil para o Estado”. Nesse processo, “o confronto, o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático (DAGNINO, 2004, p. 96).

Por sua vez, no outro projeto político cultural, o neoliberal, a proeminência da sociedade civil se dá a partir da correspondente desresponsabilização do Estado no seu papel garantidor de direitos, estabelecendo-se como um Estado mínimo no tocante ao seu papel de regulador social, e também com relação à sua condição de propulsor do desenvolvimento econômico com inclusão social.

Nesse contexto, onde ambos os distintos projetos políticos requisitam uma sociedade civil “ativa e propositiva”, ocorre então, uma complexa disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia.

Essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente em termos tão familiares e sedutores. [...] Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário (DAGNINO, 2004, p. 97).

No Brasil do século XXI, até 2015, o projeto neoliberal encontra “um contendor relativamente consolidado, embora evidentemente não hegemônico, capaz de constituir um campo de disputa” (DAGNINO, 2004, p. 99). Tal como ressaltado no capítulo anterior, embora estivessemos caminhando para uma hegemonia de um projeto nacional de desenvolvimento, que se tecia no campo democrático, hoje enfrentamos o aprofundamento do neoliberalismo, porém, com uma crise de hegemonia política avassaladora.

Consideramos que, nas sociedades capitalistas contemporâneas, mesmo nos projetos políticos hegemônico por forças democráticas, a disputa político-cultural entre os dois projetos continua tensionando os espaços públicos (os estatais e os da sociedade civil). No caso de governos de coalizão, como foi a experiência em nível federal no período de 2003 a 2015, e é a realidade no governo estadual da Bahia desde de 2007, a “confluência perversa” com relação ao papel a ser desempenhado pela sociedade civil, se intensifica.

No entanto, a conjuntura política nacional a partir de 2015, recoloca essa questão de disputa entre os dois projetos, para governos estaduais do campo democrático, como o caso da

Bahia. Nesses casos, as forças conservadoras que participam de governos de coalização se fortaleceram e podem, devido ao ambiente político espraiado a partir do governo central do país, mostrar a sua face reacionária, tensionando ainda mais a correlação de forças para estabelecimento de privilégios políticos no sentido de ampliar e/ou manter seus interesses econômicos. Assim, no que tange ao papel do estado como fomentador do desenvolvimento capitalista, a questão regional, tal como nos apresenta a análise crítica de Francisco de Oliveira, volta a ter força e os projetos de desenvolvimento com enfrentamento às desigualdades regionais e intrarregionais e valorização da diversidade podem se enfraquecer.

Com relação à participação social, a disputa de significados e sentidos também está colocada nas proposições de projetos de desenvolvimento territorial. Como salientado no capítulo anterior, o desenvolvimento local e territorial, desde o final da década de 1970 está submetido às influências da globalização e do ideário neoliberal. É nesse contexto que ganha força a ideia de “desenvolvimento endógeno”, onde a descentralização assume um significado fortemente liberalizante favorecendo o deslocamento de significados da participação social.

Porém, quando a perspectiva de desenvolvimento territorial se origina de um projeto de enfrentamento das desigualdades regionais e intrarregionais fica mais nítida a percepção sobre qual projeto político-cultural se trata; por conseguinte também em relação a que tipo de participação social a que se refere.

Por sua vez, a presente pesquisa evidenciou que há uma outra noção em disputa nessa “confluência perversa”: a concepção de gestão quando situada no ambiente democrático. O projeto político neoliberal aponta uma relação direta entre participação e gestão na direção de transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil. Nessa perspectiva esvazia-se o sentido político da participação social tal como produzido em projetos democráticos, especialmente enquanto força de reivindicação e mecanismo de controle social.

No entanto, a experiência dos Territórios de Identidade da Bahia, enquanto unidade de planejamento do governo de estado, considerando as percepções de nossos/as interlocutores indicaram uma noção de participação social para além da esfera da reivindicação e de controle social, alcançando processos de pactuação e concertação de políticas públicas em andamento. Essa noção possibilitou a emergência de novos sentidos à noção de gestão, de forma entrelaçada à dimensão política da participação enquanto efetiva partilha de poder.

Desde então, evidenciou-se também uma preocupação com a capacitação para a cogestão e a autogestão, o que pode se depreender do fato de a experiência de gestão

territorial participativa ter alcançado de forma mais significativa o universo das políticas públicas produtivas, sobretudo as do campo rural.

Durante as entrevistas, quando conversamos sobre a experiência de gestão territorial participativa desencadeada a partir da constituição dos Territórios de Identidade como unidade de planejamento, algumas palavras-chaves foram recorrentes: *governança*, *pactuação* e *concertação*; *cogestão* e *autogestão*; e *formação/capacitação* para a gestão participativa e autogestão. Tais palavras-chaves vão adquirindo e expressando significado semântico à medida que a experiência com a gestão territorial vai conformando sentido ao que seja participação social para nossos/as depoentes.

4.3.1 Gestão territorial participativa: aparato estatal e órgãos colegiados em cena

Como foi possível apreender ao longo dessa história, a gestão territorial na Bahia está fortemente marcada pelas políticas de âmbito nacional, traçadas aos Territórios Rurais no estado. Marcelo lembra que, por volta de 2008, já era impossível, no âmbito da gestão, trabalhar separadamente desenvolvimento territorial e desenvolvimento rural: *“Toda a organização do movimento territorial tinha por base o movimento do desenvolvimento rural, com suas entidades, associações e organizações aqui da Bahia, em torno do desenvolvimento rural”* (Marcelo). Naquele período já havia uma diretoria de planejamento territorial dentro da SEPLAN, porém, segundo ele,

[...] essa diretoria foi colocada mais numa perspectiva de estudos e investigações junto com a SEI [Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais], [...] e naquele momento montou essa assessoria que ficou mais diretamente ligada a construção social da territorialidade, da construção dos colegiados, da relação dos colegiados com o Estado, enfim... E aí fomos [...] nessa assessoria, tocando os territórios de uma maneira mais concreta, fazendo as articulações e pensando na perspectiva do desenvolvimento territorial a partir da construção desses espaços de governança. Pois bem, [...] a gente estava montando essa assessoria e estava meio confuso, porque tinha dois aspectos a serem colocados ali: um era o desenvolvimento territorial e o outro era o desenvolvimento rural que, apesar de na Bahia ser territorial, mas tinha algumas especificidades. Nós, até aquele momento, só tínhamos a SUAF - Superintendência da Agricultura Familiar, não havia uma secretaria de desenvolvimento rural e [...] a SUAF tinha que dar nó em pingos d'água para movimentar parcerias, buscar recursos para ampliar seu leque de atuação dentro do Estado (Marcelo).

Começam as primeiras articulações da gestão estadual junto à sociedade civil organizada para formular projetos e ações públicas no âmbito do desenvolvimento rural.

[...] e aí, eu participei de uma grande articulação naquele momento para fazer aportar mais recursos, a partir de uma discussão territorial dentro da SEPLAN e dentro da SUAF, para fazer [...] um projeto de desenvolvimento rural com as entidades da sociedade civil. Foi uma articulação bem grande na época, para movimentar esse recurso, um recurso de monta importante para a época. E aí eu comecei a me enfrontar bastante com a questão da agricultura familiar e, ao mesmo tempo com os territórios, porque naquele momento já era impossível trabalhar nestas duas coisas separadamente. [...]

A narrativa de Marcelo indica uma noção de participação social em sua dimensão política.

E nisso a gente foi construindo numa discussão muito forte com a Coordenação Estadual dos Territórios [CET], a partir desta gestão, que tinha uma abertura muito grande para o diálogo, porque nós que estávamos ali, éramos todos muito [...] vinculados a esses conceitos, a essa visão política de participação, de controle social de políticas públicas e, enfim, descentralização, democracia participativa e foi uma jornada muito importante porque foi um momento assim, de consolidar alguns dos instrumentos fundamentais da política (Marcelo).

O projeto a que Marcelo se refere, e que foi executado pela SUAF, gestado em conjunto com a SEPLAN e em parceria com o INGA (na época, Instituto das Águas, ligado à Secretaria do Meio Ambiente) propiciou a contratação, pelo estado, dos primeiros agentes territoriais¹⁶⁶.

[...] até então tinham os assistentes territoriais que eram do Ministério do Desenvolvimento Agrário, porque nos territórios que o Ministério tinha diretamente a política, eles tinham esses assistentes pagos pelos projetos do MDA. E a gente colocou também vários assistentes territoriais aqui no estado, a partir desse recurso [do convênio] (Marcelo).

Embora o convênio tenha sido interrompido, ele possibilitou o início do processo de gestão territorial a partir do governo do estado.

Eu sei que o convênio acabou sendo executado mas teve muito problema junto ao Tribunal de Contas, porque nesse processo de descentralizar recursos para a sociedade civil, a prestação de contas foi muito complicada e as pessoas aprendendo a fazer [...]. O convênio foi interrompido na metade, mas já gerou aí uma grande quantidade de coisas boas, assim, de

166 Segundo Marcelo, tratava-se de um convênio “para fomentar o desenvolvimento territorial a partir de uma articulação do desenvolvimento rural com a questão das águas, a questão hídrica no Estado, para fortalecer os Comitês de Bacias, principalmente”.

muita gente atuando nas bases, principalmente para organizar os territórios através dos Colegiados Territoriais (Marcelo).

Por esse relato, já podemos perceber uma das muitas dificuldades enfrentadas quando se trata de optar por uma gestão territorial participativa: a formação para a gestão, seja dos atores sociais envolvidos diretamente em projetos, seja dos agentes do estado que atuam na base. Esse é um dos desafios apontado pelos nossos/as interlocutores/as, tanto na experiência de descentralização territorial das políticas culturais, observado anteriormente; bem como poderá ser observado ao longo do presente intertítulo.

Nesse processo, e considerando também a experiência da realização do primeiro PPA Participativo, que aconteceu no final de 2007, o aparato estatal vai se organizando para a gestão territorial e construindo seus instrumentos institucionais, como o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial, o CEDETER.

[...] e aí veio a acontecer uma coisa muito interessante nesse processo, nesse momento, que foi a construção de um Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial que era a peça que estava faltando na engrenagem. A gente não tinha uma peça, uma estrutura de governança estadual nos territórios, ficava só a SEPLAN com a responsabilidade institucional direta e, indiretamente todas as outras secretarias através do plano plurianual [...] e tinha esse compromisso territorial, era uma política transversal e tal, mas faltava um espaço institucionalizado dessa articulação, dessa conversação, dessa institucionalização e aí o debate foi muito rico naquele momento. Nossa, a quantidade de documentos escritos e propostas para estruturar esse conselho! Aí a gente criou o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial, o CEDETER (Marcelo).

A criação do CEDETER causou um debate sobre o risco de dupla função, uma vez que já existia o CAPPa (Conselho de Acompanhamento do PPA), organismo colegiado criado para acompanhar a execução do Plano Plurianual 2008-2011.

E aí ficou um debate muito forte naquele momento, se o CAPPa deveria continuar ou não, porque como é que uma política poderia ter dois conselhos estaduais? Foi um debate muito forte também porque a turma não queria abrir mão do CAPPa; foi até escrito um documento na época: “Uma política e dois conselhos”, defendendo a tese que o CAPPa tinha um papel ricamente importante, embora mais restrito, porque ele era de controle social da gestão, por conta de que ele era focado só na execução do PPA e o CEDETER era um conselho estratégico, mais amplo (Marcelo).

Na avaliação de Marcelo, a instalação do Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPPa) constitui um momento importante no que se refere à etapa do monitoramento do processo de planejamento participativo que se iniciara com o PPA 2008-2011.

[...], ele já existia desde o início do primeiro plano plurianual de Wagner, assim que se instituiu os Territórios, nas mesmas plenárias de realização do PPA, já se criou o Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual, que é um Conselho Territorial, um evento assim que, na minha cabeça, muito avançado, uma ideia, um conceito muito avançado de controle social a partir de territórios no Brasil. Eu, depois pesquisei e não achei em lugar nenhum um conselho com esta característica, que ele representava, ele tinha, nada mais nada menos do que 54 membros da sociedade civil reconhecidos legalmente por um decreto que foi aprovado pela SEPLAN [...] (Marcelo).

Todo o debate desencadeado naquele momento apontava para a necessidade de se formular o marco legal da política territorial do estado da Bahia que vai desembocar na Lei 13.214, somente em 2014, como já foi sinalizado anteriormente. Inclusive, a Lei 13.214/14, restabelece o CAPPa no cenário institucional com a mesma função anterior – acompanhar a execução dos planos plurianuais participativos –, porém, estruturado como um comitê. Marcelo, ressalta que o processo embrionário de institucionalização da política territorial na Bahia foi marcado por importantes conquistas.

Então, eu acho que o CAPPa o CEDETER, a Secretaria de Cultura territorializada, a criação da Secretaria de Desenvolvimento Rural e a Lei 13.214 são as grandes conquistas. E o PPA Participativo, com certeza, porque ele é a base, o início de tudo e sem ele não teria Territórios. Realmente, manter o PPA territorializado e com a participação é fundamental para sustentar essa política (Marcelo).

A elaboração, execução e monitoramento dos planos plurianuais participativos constituíram em experiências que expressaram a complexidade de se realizar uma gestão territorial participativa, especialmente numa estrutura estatal da dimensão de um governo estadual. Nesse sentido, a gestão dos dois primeiros planos plurianuais formulados de forma participativa (PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015) foram experiências emblemáticas. Wilson Dias relata os primeiros desafios vivenciados no âmbito do aparato estatal para a gestão dos planos plurianuais.

Então, eu, como já estava no estado, na SEAGRI, nos dois primeiros [PPA's], dentro da Superintendência de Agricultura Familiar, o que a gente sentiu muito ali, é que a acolhida dessas proposições tiradas nas

conferências, nas audiências, nas consultas públicas, elas chegavam para o estado, mas o ambiente interno do estado, que são os servidores, não estavam tão preparados para receber essa acolhida. Então eu me lembro que a gente recebia os cds, a partir de tudo que veio das conferências e eram muitos materiais, e que, progressivamente, do primeiro para o segundo, para o terceiro PPA, foi diminuindo a quantidade de propostas. Para quem está no governo mais fácil, quer dizer, é a análise que eu faço, mas do ponto de vista de quem está na mobilização social, quem está lá na elaboração das propostas, aqueles momentos são mais ricos porque quanto mais propostas melhor, mais participação[...], mas para isso virar acolhida dentro do orçamento é inversamente proporcional (Wilson Dias).

Então, eu estava no governo e via no primeiro PPA Participativo como é que a gente ia pegar 12.000 propostas, para ler qual era a nossa, para botar ali dentro do orçamento... Eu ainda, menos mal que, como eu gostava do outro lado[da participação social], mas imagina como é que eu ia convencer a superintendente de orçamento da SEAGRI, servidora de carreira, que veio lá do governo Paulo Souto, a entender aquilo para colocar numa lei do orçamento? Era mais difícil! (Wilson Dias)

Marcelo, referindo-se aos dois primeiros PPA's, narra uma outra dimensão da questão levantada por Wilson Dias, e que se refere ao equacionamento da estrutura da peça técnica, a qual tem um formato padrão, com a multiplicidade das propostas oriundas das conferências e assembleias participativas.

[...] é importante dizer que a Escuta do PPA se fazia em paralelo e às vezes atrasado com relação à construção do PPA técnico, dentro da SEPLAN, entendeu? Então quando as propostas vinham, os programas já estavam basicamente prontos e desenhados pela equipe técnica, na conversa da SEPLAN com as outras secretarias. [...]. Como é que se encaixa estas demandas em um programa que já foi feito, dentro de um desenho que já estava estruturado, de programas? (Marcelo).

Uma questão que, do ponto de vista das ferramentas técnicas e tecnológicas, permanecia na fase seguinte, para a Secretaria de Planejamento, qual seja: o acompanhamento do que era consolidado em cada pasta, de maneira a compor o plano plurianual.

E outro problema que ficou ali dentro da SEPLAN, muito sério, foi que o sistema que alojava as propostas não tinha um mecanismo desenhado para que se fizesse um acompanhamento cotidiano de saber que, se uma secretaria reconhecesse uma daquelas propostas, atendesse algum pedido daquele, como é que a gente sabia onde estava aquele atendimento, em qual secretaria, em qual programa, em qual atividade, qual valor do orçamento, onde foi... Quer dizer[...] para chegar no refinamento, onde foi atendido, como foi atendido, era muito difícil porque tinha que ficar vasculhando o universo gigante de programas e ações para tentar encontrar respostas do que o governo estava atendendo (Marcelo).

E assim, o cotidiano da gestão estatal para a execução dos planos plurianuais apresentava-se como altamente desafiante.

*No começo tinha um grande exagero e a gente foi corrigindo no decorrer dos PPA's. Até uma caneta que se comprava...Vai comprar uma caneta? Lá no primeiro PPA, aí o pessoal dizia: "Vai. E essa caneta vai para qual Território? Ó que dificuldade, aí o pessoal dali da... burocracia, o pessoal interno do administrativo ficava pirado! E reclamavam: Mas, pra que que vocês inventaram isso?" [...] Claro que estou exagerando, ao falar de caneta [...]. Mas era assim, tudo que você tinha que comprar ou tinha que fazer - algum serviço -, você precisava dizer para qual território era. Então, havia um exagero também muito grande né? A gente foi aprendendo isso com o passar dos PPA's, [...]: "Ó, isso aqui é coisa que você pode fazer em todos os territórios, comprar uma caneta, fazer um serviço, contratar um vigia [...] são coisas que não precisa especificar qual território". Aí a gente foi aprimorando a ponto de estarmos nesse PPA mais recente, com estas coisas mais ajustadas. Mas em compensação, nós perdemos também este outro lado da mobilização, da preparação das propostas, do acompanhamento. Esta é a leitura que eu faço [...] (Wilson).
[...] na medida em que os PPA's eles foram passando, nós fomos tendo uma menor mobilização do ponto de vista de uma abrangência mais geral da população, mas ao mesmo tempo também, buscando, ainda que, vamos dizer, dentro da estratégia, uma qualificação, no sentido de ter menos e melhores propostas, com mais intensidade, maior perspectiva de fazer com que essas propostas tomassem forma dentro do orçamento (Wilson Dias).*

O que se percebe é que os espaços sociais que foram organizados para a realização dos dois primeiros planos plurianuais eram, até então, os principais espaços institucionais que favoreciam a participação social direta. Porém, o aperfeiçoamento da peça técnica contemplando propostas originadas na “escuta do PPA” ocorreu à medida em que se reordenou a forma de participação nas assembleias¹⁶⁷.

Então, era ao contrário, quando a gente tinha muito mais propostas, a mobilização mais intensa, era mais rico, o calor do debate das proposições, mas quando você ia ver o que podia entrar, de fato, ali no orçamento, acabava sendo menos por conta dessa dificuldade. E no segundo já foi um pouco melhor, porque você tinha uma quantidade menor, você tinha como incorporar mais coisas. No terceiro, que você teve menos propostas ainda, você podia incorporar mais (Wilson).

Não obstante, no tocante ao processo de gestão em construção, Wilson destaca que a assimilação, pela estrutura técnico-administrativa, de que o orçamento seria, a partir de então, territorializado, foi um avanço significativo

167 Sobre a estrutura das plenárias bem como as metodologias utilizadas nos dois primeiros Planos Plurianuais Participativo, o Capítulo 2 apresenta uma análise. No presente capítulo a ênfase recai sobre o processo de gestão posterior à elaboração dos referidos PPA's.

Mas acho que o principal ganho de todos os PPA's, foi o fato de você territorializar o orçamento. Aos poucos isso foi sendo introjetado na mente de todos os servidores e hoje, isso dentro do Estado já é pacífico; que você precisa fazer um orçamento e dizer que parte daquele orçamento vai para os diferentes territórios (Wilson).

E Marcelo acrescenta,

[...] é como eu disse antes: hoje é muito mais distribuição, muito mais mesmo do que fora antes, uma atenção das políticas públicas às demandas reais locais, há uma descentralização de recursos, há mais conhecimento das especificidades de cada território, isto é um fato, os territórios estão apresentados no nível da gestão como um espaço específico e que precisam de políticas adequadas e de acordo com suas especificidades. Isto, para mim é uma conquista importante (Marcelo).

Porém, naquele momento inicial de implantação de uma dimensão participativa no planejamento público, a dificuldade de se identificar e localizar as propostas populares consolidadas no plano plurianual, permaneciam como um problema nas etapas de execução e acompanhamento, especialmente para a sociedade civil.

Isso é um problema para a sociedade que não conseguia entender exatamente o que estava sendo atendido e ficava com a sensação, sempre ficou, de que o PPA não era cumprido, que o PPA Participativo acontecia mas as respostas não vinham claramente de volta, ao feedback à sociedade do que se estava fazendo. E, para o próprio governo que atendia, também não tinha clareza, nem um modelo sistêmico que possibilitasse fazer um acompanhamento, entendeu Silvia? Isso era um problema técnico, mas era um problema que gerava muito problema político. E o CAPPa ficou nesta seara aí, de tentar organizar esse universo, e sempre com muita dificuldade (Marcelo).

Ainda, sem um sistema informatizado que possibilitasse visualizar a execução técnica do PPA, de forma que se identificasse a execução de propostas consolidadas por território e por pasta, a devolutiva tornava-se uma tarefa difícil.

E aí esse foi um problema que eu diria estrutural desse primeiro PPA, que ficou com muitas propostas, sem um modelo de gestão que desse respostas para a sociedade e mesmo para o próprio governo [...]. A gente desenhou os “Diálogos Territoriais”, acho que foi muito importante esse momento, muito importante, acho que foi uma das coisas mais interessantes... foi na linha do que a Secretaria de Cultura fez. [...] A gente deu feedback, de uma maneira que deu muito trabalho, porque a gente [a equipe da SEPLAN] teve que ir em cada secretaria, em cada superintendência; apurar com superintendente,

até com o coordenador, às vezes, para ver quais ações estavam feitas, depois pegar isso aí e comparar com os pedidos da sociedade e a SEPLAN dizer: olha foi atendido parcialmente aqui, totalmente ali, nada aqui...dava um trabalho enorme!! (Marcelo).

Para os agentes da gestão pública que estavam comprometidos na qualificação da participação social, buscar formas de realizar as devolutivas de processos participativos tornou-se um desafio permanente.

Rubim (2021), discutindo a importância de instâncias participativas, relembra quando, nas 27 conferências territoriais de 2013, a gestão apresentou os cadernos com as devolutivas das três conferências territoriais anteriores. Tal como Marcelo salientou, Rubim também considerou a devolutiva uma tarefa complexa e demorada, porém, essencial quando se trata de qualificar as práticas participativas.

Nestes pequenos cadernos estavam listadas, de modo exaustivo, todas as demandas aprovadas e apresentadas nas três conferências territoriais anteriores (2007, 2009 e 2011); todas as reivindicações que haviam sido atendidas durante este período e todas aquelas demandas que não foram enfrentadas. Além de qualificar o debate com informação precisa para os membros da conferência – que normalmente têm participantes novos sem memória dos eventos anteriores –, a conferência assumiu uma atitude respeitosa com os participantes e jogou por terra uma crítica que muitas vezes circula, de que as conferências não servem para nada (RUBIM, 2021, p. 12).

Marcelo ainda complementa sua narrativa sobre a ação denominada “Diálogos Territoriais”, que aconteceu antes de se deflagrar o processo de formulação do PPA Participativo seguinte.

[...] e era na metade do primeiro PPA, a gente foi aos Territórios, fizemos 27 plenárias, apresentando assim: ‘Olha pessoal, lembrando aqui tudo o que vocês pediram, o que foi que o Estado atendeu dos pedidos deste Território’. A gente mostrava, o que foi que não atendeu e também o que foi que o Estado fez além do que foi pedido; aquilo que foi feito naquele Território pela visão da gestão do Estado e tal. Foi um momento corajoso do Estado, [...] porque tinha uma preocupação de governo que dizia assim: “Poxa, a gente vai lá dar a cara a tapa, porque a gente não atendeu todas as reivindicações, o nível de atendimento é baixo”, e coisas assim. E a gente defendeu: “Não, um grande valor que tem nisso daí é exatamente o governo ir lá e se expor e falar e mostrar às pessoas que nem tudo é possível, que se trabalha com orçamento, que tem dificuldades... e é essa

discussão que efetivamente amadurece a sociedade, não é ficar fugindo dela, é ir pra dentro e fazer o debate, com responsabilidade. (Marcelo).

As dificuldades técnicas para consolidar propostas advindas da participação social ao longo da execução do PPA 2008-2011, bem como a experiência dos “Diálogos Territoriais”, foi fruto de muita discussão, no aparato estatal, sobretudo na SEPLAN e também na Coordenação Estadual dos Territórios, a CET, visando o aperfeiçoamento do processo de gestão do PPA seguinte.

[...] Quando veio o segundo, qual foi a questão? [...] que estava faltando um aspecto no PPA, era o aspecto da “pactuação”! Ai, pactuação é a palavra-chave do segundo PPA [...] Foi ela [a CET] que fez a discussão com o Planejamento sobre o pacto; para que a gente faça a escuta, leve para dentro as propostas da sociedade, mas que pactue. Porque se eu não consolido um pacto, que eu vou atender realmente naquele ano, naquele PPA, X proposições; tais propostas, que eu vou realizar; que eu vou monitorar. [...] Se não tem essa pactuação e a coisa se encerra na participação da elaboração de propostas, daí pra frente a gestão fica muito frágil (Marcelo).

Porém, a pactuação não é uma pauta puramente técnica, ela é sobretudo política. Nesse sentido, Marcelo pondera:

Muito importante, se você ver as evoluções dos PPA's, como estão sendo feitos e como a gente vem articulando as propostas com a sociedade e os PPA's melhorando cada vez mais; como melhoraram os programas para se tornarem mais transversais, menos específicos, fundamentados dentro de um programa estruturante do Estado. Então, se você olhar a evolução técnica do PPA, da forma como se constrói os programas para resolver os problemas, a orçamentação do Território, está avançando bastante. Agora o problema é político, é a governança territorial (Marcelo).

A gestão territorial participativa, por ser uma experiência recente na Bahia, não se fortaleceu o suficiente enquanto compromisso político imune às instabilidades político-institucionais geradas pelas alterações de mandatos governamentais, ainda que, em linhas gerais, dentro de um mesmo projeto político. Assim, a governança territorial, tem sido delineada em terrenos com muitas saliências e relevos.

Pedro e João, referindo-se aos PPA's mais recentes (de 2012 - 2015 e de 2016-2019), narram as dificuldades dos órgãos colegiados para o acompanhamento dos planos plurianuais

em seus territórios, desde a pactuação, passando pela execução, e ressaltando ainda a necessidade de se instalar os processos que chamam de “concertação”¹⁶⁸.

Com relação à devolutiva, Pedro conta algumas das dificuldades enfrentadas no período em que foi membro do Conselho de Desenvolvimento Territorial, na representação da sociedade civil.

[...] o primeiro pleito meu na reunião do CEDETER, do qual eu era membro, foi avisar de que de que na próxima reunião do CEDETER, que ela era trimestral, eu queria uma prestação de contas do plano plurianual nos 27 territórios. Nunca aconteceu, nunca aconteceu! Porque os caras têm o plano, até fazem as obras, algumas, mas não tem um controle, não sei o porquê, de fazer essa prestação. Então o plano plurianual, apesar do que eu te falei lá atrás, empolgado que houve uma participação popular muito grande, o retorno deste plano para legitimar essa política territorial está muito aquém do que é necessário que aconteça (Pedro).

E continua sua narrativa, considerando sua participação em outras instâncias colegiadas como a CET e o comitê CAPPa:

Porque tem investimento [sendo executado]. Só para você ter uma ideia, eu peguei, na CET, um relatório dizendo que havia doze infraestruturas sendo criadas, uma em cada território. Não tinha o endereço onde estavam, não tinha foto, não tinha nada. Eu peguei os doze territórios numa reunião e disse: “Olha esse empreendimento está acontecendo em seu território. Seu território tem doze municípios, descubra em qual”. Porque não tinha nem o nome do município onde estava sendo feita aquela infraestrutura. Aí como é que eu vou ficar sendo CAPPa de uma coisa dessa?[...] Era um investimento em Mucuri, que é uma cidade do meu Território, que eu fui em Mucuri procurar e não consegui encontrar. Aí depois me disseram que era numa comunidade rural e eu não sabia que era, não tinha essa informação lá. [...] Apesar de que é inovadora a proposta do plano plurianual, mas a devolução fica aquém do que precisa ser feito (Pedro).

João, por sua vez, destaca a “concertação” como um desafio para a gestão territorial que se pretende participativa:

168 Interessante que a adoção do termo “concertação” ocorreu nos primeiros dias do Governo Lula em 2003, conforme registrado pela reportagem da Folha de S. Paulo: A palavra concertação foi adotada como chave para os trabalhos do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, criado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e que começou a funcionar hoje. De acordo com os principais dicionários do país, a palavra quer dizer: “Ato ou efeito de concertar; acordo entre duas ou mais pessoas ou entidades para conseguir determinado objetivo; pacto; convenção; união”. No dia 31 de janeiro, após encontro com lideranças sindicais, o secretário especial de Desenvolvimento Econômico e Social, Tarso Genro, deu sua própria interpretação à palavra, adotando-a como mote para os trabalhos do conselho. “Concertação não significa renunciar aos próprios pontos de vista. Mas buscar pontos de vista comuns para a sociedade avançar na afirmação do valor da democracia”, afirmou (Folha Online, 13/02/2003).

Porque não adianta ajudar só no planejamento e depois não saber o que foi feito com o que a gente propôs... Nós estamos aqui, o CODETER da Chapada, com algumas ações, em educação, para sentar com o secretário e tratar com ele: “Secretário, nós propomos isso aqui, você botou no seu programa “313” da educação, mas queremos saber como é que ele está acontecendo, queremos saber quem são os beneficiários desse projeto; onde estão eles; em que municípios estão acontecendo ...”. [...] Porque isso se chama fazer o quê? A concertação (João).

E continua apresentando um exemplo de que a participação social no planejamento leva à pactuação, mas é o acompanhamento da execução que possibilita à organização territorial participar da “concertação”.

Quando nós pactuamos [...] lá no primeiro mandato de Wagner, a gente tinha três ações para pactuar, aqui no Território da Chapada e a que nós pactuamos com ele foi o Hospital da Chapada, porque nós tínhamos consciência que a gente tinha uma demanda de saúde muito grande, porque as pessoas iam para Conquista, iam para Barreiras ou Feira de Santana ou mesmo Salvador, para seus serviços, todos eles bem distantes. [...] demorou, mas hoje nós temos o Hospital da Chapada. E que está com problemas. E aí, já fizemos uma reunião aqui entre nós [o CODETER do Território], vamos apresentar ao secretário de saúde uma proposição com uma crítica pesada até; porque quem faz a gestão do Hospital é uma OS [Organização Social], mas está completamente equivocada na condução: atrasa pagamento dos servidores, dos profissionais, falta equipamentos: Como é que você faz serviço de saúde sem médico? Como é que você atende as pessoas e não tem seringas? Como atende as pessoas sem luvas, sem máscaras, principalmente numa pandemia? Então, a gente fez essa conversa, fez um documento e vai apresentar para o secretário de saúde. [...] Essa parte do monitoramento e da concertação, elas são fundamentais na participação social, porque só o ato de planejar não resolve nada (João).

No processo de interlocução com nossos/as depoentes foi possível observar que as alterações no formato de realização do PPA Participativo levaram a uma evolução técnica da gestão no que refere à territorialização do orçamento e de políticas públicas, porém no tocante a dimensão participativa durante o processo de execução, os desafios ainda são grandes. Não obstante, observa-se também que os espaços colegiados e algumas instâncias do aparato estatal apresentam sujeitos políticos dispostos a enfrentar tais desafios.

Além da experiência de gestão participativa nos processos de formulação e acompanhamento da execução dos planos plurianuais, especialmente por meio do CODETER e do CAPPA em diálogo com o aparato estatal, outro espaço de destaque é o Colegiado Territorial (CODETER).

O Colegiado de Desenvolvimento Territorial Sustentável que, como vimos, foi “apelidado” de Colegiado Territorial é um espaço, por excelência, intersetorial na sua relação com as instâncias municipal, estadual e mesmo federal.

[...] o CODETER, ele deve se relacionar não só com o CMDS¹⁶⁹, mas com o conselho de educação, com conselho de saúde, com todos os conselhos que existam no município. O CODETER tem que se relacionar por que? Para poder cumprir essa missão de ser espaço de monitoramento do PPA. O Colegiado precisa estreitar a parceria com os municípios justamente para eles terem consciência da escala territorial. E mais, a execução de qualquer projeto ou serviço, quer seja do governo federal ou estadual, ele se dá no município: vai construir uma UPA tem que estar no município; vai construir uma policlínica, ela vai estar no município, por exemplo de Alagoinhas, que é do Território, mas vai estar no município. Então, essa concepção que a gente precisa ter, de que os conselhos municipais precisam se integrar cada vez mais nesse processo de participação [do desenvolvimento territorial] (Mazinho).

Wilson Dias, ao narrar sobre as experiências vivenciadas na CAR, com o desenvolvimento de políticas produtivas, destaca a implementação de projetos locais a partir da análise dos colegiados territoriais, como um dos grandes ganhos da política territorial: *a gente só pôde fazer tudo isso porque nós temos essa estratégia [...]*.

Seu exemplo é o projeto “guarda-chuva” “Bahia Produtiva”, que abriga vários subprojetos nos diversos Territórios.

[...] já tem aí o projeto Bahia Produtiva, quase seiscentos milhões [de reais] aplicados de recursos e todos eles com editais, distribuindo os recursos segundo os Territórios de Identidade e que a análise desses projetos, ela se deu nesse ambiente, dos Colegiados [Territoriais], ou seja, quando a gente recebe as manifestações de interesse das várias associações, cooperativas, a gente devolve para que os colegiados territoriais possam fazer uma análise da real necessidade e isso vai nos ajudando a implementar as políticas públicas com filtros (Wilson Dias).

169 O CMDS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, na Bahia, é o sucessor do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, estabelecido pela Política Nacional de Territórios Rurais, abortada junto com a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário. Como salientado anteriormente nesse capítulo, por Mazinho, o CMDS é uma instância com potencial para o desenvolvimento territorial, porém não tem sido valorizado nos municípios: *“E é uma rede importante para, no caso aí, do rural, de desenvolvimento e de participação social, mas que tem fragilidades, até porque não é um conselho de uma temática tipo a da saúde, tipo a da educação que tem um fundo constitucional que tem uma regulamentação à nível federal mais estabelecida, então esses Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável, eles são muito frágeis até porque os próprios governos municipais também não conseguem enxergar na agricultura toda essa importância que é dado na fala [...]” (Mazinho).*

Segundo ele, a gestão participativa, desde a análise da proposta, qualifica a execução dos projetos nos Territórios. E Wilson Dias continua ressaltando os ganhos, na sua avaliação, de os projetos serem avalizados pelos colegiados.

Historicamente, e não é um caso só da Bahia, é do Brasil todo; todos os estados brasileiros apoiam projetos de cooperativas e associações. E tem aparecido muito, e aqui na Bahia tinha muito isso também, aqueles projetos que nós chamamos de elefante branco, quer dizer sempre teve alguém ali de trás querendo montar aquele projeto ou uma unidade de beneficiamento de mandioca, de frutas, um laticínio, uma coisa e outra, mas os projetos tinham vida curta, porque eles não apareciam enraizados ali, na sociedade. Não era um projeto verdadeiramente vivo, com construção social, com coisas que garantisse a sua sustentabilidade. Aí quando a gente faz isso a partir dessa análise dos Colegiados Territoriais, a possibilidade de sucesso é muito maior, efetiva. Ou seja, nós não temos ainda casos de projetos que morreram; já temos cinco anos fazendo esses projetos e eles têm um nível de sustentabilidade, de viabilidade econômica muito mais efetivo. [...] E nós creditamos isso a essa relação estabelecida com os Colegiados Territoriais, para escolher, para nos ajudar a escolher as melhores propostas. E acompanhar também, porque na medida que você ajuda na análise, ajuda a aprovar um projeto, você também acaba cobrando a funcionalidade deste projeto ali com seu dirigente (Wilson Dias).

A avaliação de projetos produtivos compromete ainda mais o CODETER com o que está acontecendo no seu Território. Com relação ao acompanhamento da execução dos projetos, Wilson destaca que alguns colegiados territoriais constituem um apoio para a atuação técnica descentralizada que é competência da CAR, à medida em que sinalizam, à estrutura estatal, o que perceberam em seus contatos com as organizações sociais que tocam os projetos.

Nós sabemos que tem Colegiado aí que, inclusive chama os dirigentes das cooperativas, das associações para prestar conta: “como é que está o seu projeto que nós ajudamos a aprovar aqui? Está indo bem, quais as dificuldades, quais as facilidades” Ou seja, toda essa parte de controle e apoio ao desenvolvimento da política pública, ela tem sido essencial (Wilson Dias).

Não obstante, Pedro, na sua experiência, tanto no Colegiado do Território Extremo Sul quanto na condição de agricultor familiar que executa um subprojeto do “Bahia Produtiva”, tem demonstrado preocupação com o que ele denomina “capacidade para a gestão” de projetos produtivos, a exemplo daqueles financiados pelo referido projeto.

[...] o investimento que nós temos hoje no Bahia Produtiva, inclusive eu estou muito preocupado porque se não tiver um investimento na capacitação de gestão lá na ponta para esse pessoal...e esse projeto já tem cinco anos e quem sabe no sexto ano o governo do estado não tem mais know-how para ir no Banco Mundial pedir novo empréstimo para outras famílias. Porque se não tiver um retorno, para que realmente este investimento vire o negócio da agricultura familiar, e melhore as condições de vida do agricultor, não tem sentido tomar mais dinheiro emprestado para fazer um novo Bahia Produtiva (Pedro).

Já na avaliação de Mazinho, os subprojetos do “Bahia Produtiva” têm possibilitado avanços no que se refere à desenvolver a capacidade de autogestão das cooperativas e associações.

[...] o Bahia Produtiva, ele não faz como a CAR fazia anteriormente. A CAR comprava diversos tratores, ela fazia licitação, hoje não. Hoje a CAR deposita o dinheiro na conta da associação, ensina a associação a fazer a compra. Ah, mas é mais demorado! Sim, mas você está ensinando a sociedade a entrar nesse mundo da gestão. Você inclusive promove consciência política para esses organismos para que eles possam combater a corrupção que está solta ainda na gestão pública (Mazinho).

Para Mazinho, a capacidade auto gestonária decorre do exercício do fazer, com apoio, porém sem tutela.

[...] desde os primórdios do associativismo na Bahia, a construção do associativismo foi muito a reboque disso: as ONG's, com pessoas que vinham e faziam projetos – MOC, ASSOSCENE, SAZOPE, algumas das entidades aqui da Bahia, que captavam recurso lá fora e faziam projetos de apoio, mas eu acho que faltou, em alguma medida, para algumas dessas iniciativas, trabalhar a autogestão, estimular mais a autogestão, que é o que reflete hoje. Porque quando se trabalha com autogestão, eu avanço na compreensão de todo o processo e eu adquiro maturidade política para poder enxergar que conjuntura que eu estou enfrentando [...] (Mazinho).

Por outro lado, Mazinho acredita que o poder público precisa se comprometer com o estímulo a autogestão. Para ele, a atenção do aparato estatal precisa considerar, inclusive, as alterações em formatos de ações e projetos em decorrência de mudanças conjunturais. Cita como exemplo a Feira Baiana de Agricultura Familiar e Empreendimentos Solidários (FBAFES) que tornou-se virtual em sua última edição (2020) devido ao contexto de pandemia da Covid-19.

[...] Isso é uma leitura que a gente tem, ou seja há uma necessidade de aprendizado nosso com isso, você vê que hoje quando a gente fala de uma

Feira virtual da Agricultura Familiar, uma das coisas que estamos discutindo [na CET] é que o estado vai contratar uma empresa privada para poder trazer essa venda delivery, essa venda online. E não é uma cooperativa que vai fazer isso! Então a gente diz: precisamos avançar! (Mazinho).

Em sua avaliação, as cooperativas e associações precisam avançar na apropriação do manejo de novas tecnologias e também, tal como Pedro, entende que o aparato estatal, por sua vez, precisa contribuir com a formação para a gestão e autogestão.

Ainda no contexto dos espaços colegiados participarem de processos de gestão, é importante fazer referência à atuação da Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade na Bahia (CET).

Com relação ao surgimento de sujeitos coletivos que fazem a defesa do processo de institucionalização da abordagem territorial, Marcelo ressalta que um dos grandes legados que a conformação inicial dos Territórios de Identidade proporcionou à gestão pública na Bahia foi a criação da Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade na Bahia (CET).

[...] acho que a conquista principal da política territorial começou lá atrás, no iníciozinho mesmo, quando o MDA chegou aqui para fazer suas primeiras políticas e se criou a Coordenação Estadual dos Territórios - CET. Eu acho que sem a CET a gente estaria muito mais atrasado. A CET, com a representatividade dos Colegiados, conseguiu se manter como um sujeito político, dialogando dentro dos gabinetes; dialogando com os deputados; influenciou fortemente na criação da Lei, na criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial; é ela quem coordena a participação da sociedade civil; é ela quem sustenta, o tempo inteiro, o discurso da participação, da democracia participativa e da necessidade de avançar (Marcelo).

A construção da CET e sua atuação enquanto um sujeito coletivo político tem acontecido e se fortalecido, justamente no processo permanente de interlocução estabelecido junto à gestão pública.

Então, a CET eu acho uma conquista fundamental e foi um fenômeno muito legal, porque ela nasceu do próprio movimento da sociedade e depois dos gestores públicos ligados ao governo Wagner e daí pra frente, com os interessados realmente na política estadual [territorial] e ela sustenta essa questão progressista da política, um aspecto essencial da política, que é a governança (Marcelo).

Mazinho lembra que os integrantes da CET, desde a sua criação, são pessoas com atuação política, especialmente no âmbito da sociedade civil organizada

Inclusive, tem figuras que participaram junto comigo da construção da CET, são figuras que já tinham um papel destacado na militância social e que, por sorte nossa, essas pessoas também se juntaram [...] ¹⁷⁰. Então, pessoas que já acumulavam lutas nos movimentos sociais, compreenderam a abordagem territorial e ajudaram a construir a CET [...] (Mazinho).

Pedro avalia que, desde a formatação dos Territórios de Identidade, a CET vem acumulando uma experiência muito rica de interlocução com a gestão pública na construção das políticas territoriais.

Nós temos hoje, no país, 256 territórios ¹⁷¹; e só a Bahia tem 27 territórios e é hoje o estado com mais territórios de identidade, o que eu aponto com muito entusiasmo, porque foi uma organização como a CET, que não é uma instituição que tenha um CNPJ, mas tem um “know-how” muito grande de organização, de organicidade, a grande responsável (Pedro). O primeiro PPA Participativo, minha querida, olhe!! Eu não estava na coordenação da CET, mas eu era CET e então eu ia para as reuniões. E a gente ficava fascinado de ver o que vinha dessa sociedade de propostas, muito boas! E isso deu um “know-how” para a política territorial e para a CET que hoje..., não é porque eu sou entusiasta não, mas hoje essa política territorial ,ela é exemplo para o mundo; tem muitos países, inclusive que estão copiando o nosso modelo. (Pedro).

A CET, desde então, vai se constituindo em um espaço de articulação da participação social por intermédio do qual se coloca, inclusive, a possibilidade de se realizar a cogestão, uma vez que sua finalidade é a articulação dos Colegiados Territoriais (CODETER) enquanto atores coletivos na construção e defesa da política territorial na Bahia.

Mazinho, João e Pedro, ao narrarem, cada um, sua participação na CET, contam um pouco de como essa instância de articulação se organizou, primando pela sua autonomia enquanto organização social.

A CET, ela é formada por um Assembleia Geral que tem 4 representantes de cada território, porque a ideia de que seja dois do poder público e dois da sociedade civil. Esses 4 representantes são titulares na Assembleia; desses quatro, dois são titulares na plenária; a plenária é uma estratégia de um número menor que possibilite se reunir por mais vezes. [...] Aí essa plenária tirou uma coordenação plena que é um de cada território, então são 27; e,

170 Neste trecho da conversa, Mazinho cita pessoas que começaram a participar da militância territorial e que já atuavam em outros movimentos sociais, sindicais e/ou políticos partidários como: Central Única dos Trabalhadores (CUT); Partido dos Trabalhadores (PT); Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do estado da Bahia (FETAG-BA); Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do estado da Bahia (FETAF-BA), dentre outros.

171 No Brasil, a expressiva maioria desses 256 territórios ainda se identificam como rurais, em decorrência da experiência que foi o PRONAT.

desses 27 tem a coordenação executiva que é formado por 7. Hoje onde é que eu faço parte? Eu faço parte da assembleia geral e eu fui escolhido entre esses 4, na assembleia geral, pra ser um representante no CEDETER, então eu sou conselheiro estadual do CEDETER e minha participação para aí. Então, eu não sou coordenador no pleno e nem sou da coordenação executiva da CET. [...] eu represento a CEALNOR na “Comust”¹⁷² de Rio Real e faço parte integrante do Colegiado Territorial do Litoral Norte e Agreste Baiano, e lá eu fui escolhido como um dos 4 representantes para representar o Colegiado na CET (Mazinho).

João complementa relatando a preocupação da CET em considerar a paridade de gênero em sua composição.

[...] a CET tem 3 instâncias: tem a Plenária maior que tem 2 representantes de cada território; são 27 Territórios, então são 54 representantes, tudo com paridade, homem e mulher, poder público e sociedade civil. E dentro dessa Plenária, tem uma Coordenação Plena, que aí são os 27 representantes, um por território e eu estou nessa Coordenação Plena; fomos eleitos ontem. Foi muito legal porque teve participação de todos os 27 Territórios, uns com mais homens outros com mais mulheres representantes, mas terminou que a gente fechou a paridade dos 54, sendo 27 homens e 27 mulheres [na Plenária] e na Coordenação Plena, que são 27, no caso não daria a paridade, mas ficou 14 mulheres e 13 homens. E ainda tem uma outra instância da CET que a gente chama de Coordenação Executiva que é aquela do dia a dia que vai para as secretárias de estado, que vai sentar com o governador, vai sentar com os parlamentares para tratar do desenvolvimento territorial como um todo; a Plena é quem faz todo um planejamento e, no dia a dia, é quem responde aos territórios os seus pleitos apresentados. E, quem assenta com o governador, com os secretários ou diretores e superintendentes, é essa Coordenação Executiva que são sete pessoas (João).

Indagamos a João sobre a renovação de pessoas nos cargos de representação das instâncias colegiadas, especialmente a CET e o CODETER, se ocorre ou não.

Tem sim aqueles que acham que o espaço só pertence a eles e nunca... eu até ontem brinquei com um colega chamado Garotinho e eu disse a ele: “Rapaz, você já está velho, deixa de ser garotinho, viu! Está na hora de mudar de ares!” (risos) Mas ele não gostou muito da brincadeira não. Mas é porque, eu mesmo, eu estou voltando à CET quase 10 anos depois; eu participei da CET lá no início. Nos últimos tempos eu não participava da CET exatamente porque estava ocupando cargo no estado, então, para mim não combina ter cargo no estado e participar de um espaço de reivindicação, espaço que, por natureza do seu negócio, é reivindicar do estado ações de governo. Então eu me afastei e naquele momento eu

172 “Comust” de Rio Real é a Comissão Municipal daquele município. O Território do Litoral Norte e Agreste Baiano optou por se organizar em um grande Fórum Intermunicipal, com representação de cada um dos 60 municípios que o compõe; a CEALNOR é uma das associações que integra o referido Fórum. Deste Fórum Intermunicipal, eles escolhem a representação do Território na CET.

ajudava as pessoas na formulação, na ideia...ia para os encontros mais para ajudar na formulação, mas com cargo e com assento, não. Agora que eu estou voltando, porque não estou em cargos de governo e até porque estou sentindo uma necessidade de dar uma oxigenada nessa participação com mais qualidade, entendeu? Por que o que eu quero aproveitar? Aproveitar a minha experiência de gestão para melhorar o nível de cobrança que a gente vai fazer em termos da gestão pública. Eu não quero ir lá para a gente apresentar o “rol de roupa”, como diz Sérgio Gabrielli, quero contribuir para a um monitoramento qualificado, para dizer a eles [governo]: “Olha, vá por aqui, traga esse elemento, traga para o Território, as secretarias executivas para a gente poder cobrar as ações do programa tal... porque o programa tem lá previsto X milhões e só executou 30%, qual a dificuldade? A gente pode ajudar nisso (participando da CET ou o Colegiado)? Se você não executa diretamente, executa com o município, a gente pode chegar para os municípios e convencer prefeitos ou os próprios consórcios para executar essa ação de governo de vocês? Porque está orçado mas não está executado”. Então, eu quero ajudar nesse caminho, a minha volta para a CET é para ser, digamos assim, um transmissor de ajuda, do conhecimento que eu adquiri [trabalhando na gestão pública] para melhorar a qualidade do serviço público na Bahia; se não for para isso também não valeu a pena voltar pra lá (João).

Pedro, por outro vez, nos conta sobre os desafios da participação institucional em instância colegiadas paritárias como os Colegiados Territoriais e mesmo na CET.

Na verdade, os representantes dos CODETERs, todos eles, dos 27 CODETER's, é um representante político, mas sem nenhuma condição de se impor como coordenador porque é um trabalho voluntário, ninguém é liberado e você sabe que o trabalho voluntário... para mim, que sou agricultor familiar até que eu me sustento, porque eu vivo da minha roça, então eu planto, eu colho, eu vendo, eu não sou empregado. Mas quando o cara é empregado, se fosse empregado no setor público, na prefeitura ou na câmara de vereadores ou de deputados ou no governo, até poderia dar uma aliviada para fazer aquele trabalho, mas quando ele é empregado de um patrão particular, se ele sair, ele perde o dia e se continuar saindo, ele perde o emprego, porque não tem remuneração para isso (Pedro).

Na CET foi a mesma coisa, [...] porque tinha um grupo que dizia o seguinte: O governo tem que arrumar um jeito de arrumar uma forma para liberar, no caso da CET. Aí se eu pego um recurso público do governo, eu já não sou mais agricultor familiar, eu sou funcionário, eu recebo do governo! E para poder coordenar isso não foi fácil, eu tive algumas dificuldades quando estava na CET porque, por exemplo, alguns CODETER's, tinham um coordenador professor ou alguém da área de saúde virava coordenador, porque pode; então quando a gente vinha para a reunião do CEDETER [que é o Conselho Estadual] e essa pessoa era do CODETER e também membro do CEDETER, as posições dele ficavam ocultas porque quando tinha alguma cobrança mais dura contra o governo, que eu fazia, os caras recuavam. Por que que recuavam? Recuava porque ele recebia do governo, aí se ele fosse para o debate e fizesse coro, ele poderia ficar marcado. Então eu defendia que o coordenador [do Colegiado Territorial] nunca fosse liberado por órgão público. Se o CODETER tivesse condição de ter um fundo para dar uma ajuda de custo, aí tudo bem, mas para ser um liberado

acabava perdendo a função da política territorial que é... nós não temos, os coordenadores, a condição de execução, nós estamos para ajudar a construir [a política territorial], e aí se for liberado, vai ficar na mão de quem libera (Pedro).

Sobre um fundo que garantisse a participação remunerada para os/as representantes da sociedade civil organizada, seja na CET ou no CODETER, Pedro comenta:

Nós chegamos a discutir isso na CET, nós tentamos criar, mas quando chegamos num denominador [...] Eu vou te dizer algumas coisas que nós pensamos sobre o fundo, porque nós criamos o marco legal que era uma demanda antiga nossa e o marco legal é justamente para você ter condição de ter verba do estado que fosse jogado no território para o território administrar e aí tentar ver como fazer para poder bancar as atividades dos territórios, mas também garantir o funcionamento dos membros que estivessem na frente fazendo a coordenação, mas nunca foi liberado isso. [...] Então para você ver como é que é... não tem descaso muito grande porque a gente tem um “know-how” na política, mas financeiramente nós estamos alguém para poder tocar o nosso trabalho (Pedro).

A narrativas desses três do/as nosso/as interlocutores ilustram um dilema que esteve colocado em nível nacional, de forma mais expressiva, durante os governos de Lula e Dilma, sinalizado nos ambientes acadêmicos e políticos como um período de “trânsito da sociedade civil para o Estado”, e que se manifestava desde a década de 1990. Como já salientado, nesse processo ocorre uma inflexão nas relações entre Estado e os setores organizados da sociedade civil. Dentre esses setores, aqueles comprometidos com o projeto participativo democratizante “substituem o confronto aberto [com o Estado] da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação conjunta com o Estado” (DAGNINO, 2004, p. 99).

Considerando esse contexto, observamos o quanto este sujeito coletivo, a CET se faz presente no processo de formulação e gestão das políticas territoriais na Bahia. Com uma presença colaborativa e de participação conjunta, porém, não de forma subalterna; um sujeito político que se estruturou para ocupar os espaços de participação social junto à gestão pública, inclusive tensionando na defesa dos interesses da organização territorial para o desenvolvimento regional.

4.3.2 O lugar da participação social na gestão territorial

Para nossos/as interlocutores/as, a participação social em políticas públicas não se encerra em processos de planejamento como os do PPA ou das conferências, ainda que esses

sejam essenciais em gestões democráticas. Gestão participativa vai além de planejar junto, é mister participar da gestão.

Então, planejar só não é suficiente, planejar é importante, mas monitorar é fundamental, avaliar o monitoramento é fundamental e propor ações corretivas, a concertação, é fundamental. Porque é aí que você corrige, no caminhar; eu estou caminhando, mas se eu percebo que estou com dificuldade, eu tenho que parar um pouco para organizar minha caminhada, senão eu vou cair (João).

E, nesse sentido, os/as depoentes apontam que há muito o que caminhar.

Então Silvia, o planejamento da gente tem sido o espaço que a gente tem contribuído muito no estado, mas o monitoramento ainda é um desafio, a sociedade civil, ela precisa aprender a lidar com o monitoramento e o governo precisa dar os elementos para a gente fazer isso (João).

Para todos/as entrevistados/as, independente do lugar que ocupam atualmente (seja na gestão pública, seja na gestão de projetos tocados por organizações sociais, seja em representações de organismos de participação social), a *governança* é o maior desafio no aperfeiçoamento da gestão territorial enquanto estratégia de desenvolvimento regional.

No campo da administração, governança é uma categoria que se refere à maneira pela qual o poder é exercido na administração. A política de governança responde a questões como: O que está sendo feito? Por quê?

Nesse sentido, pode-se observar que governança não se restringe a questões puramente técnico-administrativas, refere-se à dimensão política da prática administrativa, portanto, as questões postas no âmbito da governança e seu exercício respondem a um projeto de poder e sua execução.

Assim é que a noção de governança também está posta nas disputas entre os dois projetos políticos a que nos referimos anteriormente.

Segundo Bevir (2011), a governança surgiu no bojo das novas teorias da racionalidade administrativa que buscam se adequar à democracia contemporânea, porém na direção neoliberal de mercados e redes.

Quando a palavra “governança” refere-se à organização e à ação públicas, ela captura uma das maiores tendências dos tempos atuais. Cientistas sociais, especialmente aqueles que pesquisam a administração pública e o governo local, acreditam que a organização e a ação pública moveram-se da hierarquia e da burocracia para os mercados e as redes (BEVIR, 2011, p. 103).

Nesse sentido, pode-se afirmar que há uma noção contemporânea de governança, ainda que, teoricamente, circunscrita às “teorias modernistas” de racionalidade administrativa.

Porém, nessa questão também se coloca uma tensão entre o projeto neoliberal e o campo democrático popular, à medida em que os recursos do diálogo e da participação integram a noção de governança, além da articulação em redes que também foi apropriada pelos movimentos sociais. Bevir (2011), embora não conceba uma análise que confronte projetos políticos distintos, evidencia essa tensão com a seguinte indagação:

A participação e o diálogo são meios para a governança efetiva e a legitimidade percebida ou são meios para promover valores democráticos? O que acontecerá se o objetivo de promover a governança efetiva e a legitimidade percebida entrar em conflito com o de estender a inclusão social e a participação política? (BEVIR, 2011, p. 113).

Questões que ele responde sugerindo “que a renovação democrática pode depender de estilos mais interpretativos de conhecimento técnico, de formas dialógicas de elaboração de políticas públicas e diversas vias de participação pública” (BEVIR, 2011, p. 103).

Em vez das abordagens modernistas às racionalidades econômica e sociológica, poderíamos conceber a vida social em termos de formas mais contingentes de razão local. [...] Em vez de apelar para a falácia do conhecimento técnico, poderíamos explorar a possibilidade de um envolvimento e de um controle mais diretos pelos cidadãos por meio da formação e da implementação de políticas públicas; poderíamos defender conceitos mais plurais e participativos de democracia (BEVIR, 2011, p. 114).

No contexto dos Territórios de Identidade e dos/as interlocutores que neles atuam na perspectiva do desenvolvimento territorial, a governança é percebida como *participação continuada*.

João percebeu isso à medida em que atuava no processo inicial de construção da política territorial na Bahia.

[...] e quando eu voltei aqui para a Bahia, eu pouco sabia sobre gestão pública, porque a gente participava do Orçamento Participativo¹⁷³, mas era nada mais do que uma escuta social, ir lá para apresentar os pleitos daquela comunidade e pronto! E isso naquele tempo, pra gente já era muito; hoje para mim não é quase nada, é só uma escuta... José Sergio Gabrielli diz que a gente vai apresentar um rol de roupa (risos): “Você está

173 Em Belo Horizonte - MG, aonde residia antes de seu retorno à Bahia.

apresentando aí um rol de roupas, uma lista de demandas, isso não é participação social [...] Mas a gente achava também que esse rol de roupas que a gente apresentava era suficiente para o governo atender nossas demandas do dia a dia, e aí a gente percebe que não é nada disso (João).

Nessa perspectiva, a participação social precisa ser institucionalmente estimulada, do contrário a governança se esvazia. Marcelo cita o exemplo do Colegiado Territorial enquanto um espaço estratégico para a gestão participativa na perspectiva de governança territorial. Para ele, o CODETER precisa ser fortalecido enquanto instância de poder, e sua representatividade precisa expressar isso.

*Daí que você encontra, então, os Colegiados fragilizados do ponto de vista da representatividade; então quando você procura força, dentro dos territórios, de universidades, de pesquisa, de representação de grandes irrigantes, de empresários, de setores industriais, setores urbanos, você não acha quase nada, quase nada. Está fundamentalmente assentada na turma que historicamente construiu a política territorial que foi a política que veio e botou em cena a agricultura familiar e o desenvolvimento rural a partir do MDA, então são esses grupos mais rurais. Evoluiu, não é que esteja igual ao que estava no começo, a gente ampliou mais, vem fazendo o debate, mas é muito tímido, porque [...] o governo esvazia a governança (Marcelo).
Seu eu esvazio a governança, eu não transformo o Colegiado Territorial num espaço de interesse social que os segmentos sociais digam: “não, ali eu tenho interesse em participar, porque ali se resolve; se decide; se delibera sobre as políticas públicas no meu Território”. Então, a fragilidade dos Colegiados... às vezes alguns gestores culpam a sociedade porque está fragilizada na sua representação, mas uma construção dessa, uma construção histórica de uma mudança de perspectiva política, de um paradigma de participação política, ou o Estado envolve fortemente sua força política, seu poder para se consolidar isso, ou ... [...] esse é o maior problema (Marcelo).*

Essa análise crítica com relação ao baixo estímulo do aparato estatal ao exercício da governança territorial é corroborada pela Coordenação Territorial dos Territórios de Identidade na Bahia (CET).

Mazinho, que foi o primeiro coordenador da CET, sinaliza alguns enfrentamentos que a Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade tem realizado em sua interlocução com o governo do estado, sobretudo a partir de 2015. Na avaliação da CET, o governo não tem dialogado ou fortalecido os Colegiados Territoriais, como ocorreu no início do processo de instituição dos Territórios de Identidade como unidade de planejamento das políticas públicas.

Os Colegiados Territoriais, não sei qual é sua experiência com conselhos, se você já teve ou como foi, mas o conselho só fica vivo, só se fortalece se as políticas passarem por dentro dele; se a política não passar por dentro dele,

ele morre. Então, o governo criou os colegiados, mas não está pegando no pé das suas secretarias para que as políticas passem por dentro dele. Então estamos cobrando isso do estado (Mazinho).

Segundo Mazinho, a CET alertou, recentemente o governo do estado, com relação à sua negligência para com o sistema de participação social criado no interior do próprio projeto político que deu origem ao desenvolvimento territorial na Bahia.

[...] uma nota da CET que nós publicamos recentemente [...] onde a gente faz críticas ao governo do estado dizendo: “Olha governo, você está brincando com fogo”, porque quando um governo desperta a sociedade com um sistema de participação social e ele mesmo não cumpre esse sistema de participação social, isso é muito perigoso porque a gente está desestimulando as pessoas (Mazinho).

Mazinho se refere a uma Nota Pública, elaborada pela CET e publicizada em setembro de 2020 (Anexo II), em defesa da democracia participativa e da governança territorial, em que se percebe a multiplicidade de abordagens e posicionamentos políticos frente à gestão territorial participativa.

*Quando você ler a Nota da CET, que nós publicamos agora em setembro, você vai perceber que a gente está falando sobre isso. A gente está dizendo ao governo..., porque chega a ser esquizofrênico, o governo fazer um discurso, fazer um PPA Participativo, fazer a Lei 3.214 e, contudo, na prática do dia a dia não cobra as suas secretarias para que elas façam a governança. As secretarias usam o Território como um território geográfico...Falta governança, inclusive a própria SEPLAN; a gente deu pau também na SEPLAN nesse mês, crítica dura... (Mazinho).
Como o governador vai para um Território, para lançar uma pedra de uma obra ou vai entregar uma obra, que foi objeto da discussão de um PPA, que a sociedade participou e ele nem discute com o Colegiado! Mal manda um convite! E quando o representante do Colegiado chega lá, para subir no palanque é uma dificuldade e o próprio governador não faz uma fala fortalecendo o sistema de participação social, que ele mesmo botou uma Lei na Assembléia Legislativa! (Mazinho).*

A esse respeito, a Nota Pública afirma:

Objetivamente, o governo que criou esta importante estratégia de modernização e democratização da sociedade e do Estado, atualmente vem tratando-a com total descaso. Em função disso, notamos uma grande fragilidade da Abordagem Territorial e dos CODETER. Para ilustrar este abandono, basta observar o presente. A Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN), diretamente responsável pela implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Territorial; a Secretaria de Relações Institucionais (SERIN) e a Casa Civil ignoram solenemente os Colegiados

Territoriais. A verdade, objetiva e infeliz, é que o governo estacionou a ampliação e qualificação da Abordagem Territorial do Desenvolvimento Sustentável, conforme determina a lei (CET, 2020, p.1-2).

Mazinho reconhece que a conjuntura política nacional é amplamente refratária às experiências democráticas de gestão, e que tal conjuntura rebate na governabilidade no âmbito dos estados.

Então, nós temos esse desafio, os colegiados passam por um momento difícil até porque com essa ascensão da direita aquilo que já era difícil ficou pior; que é uma governabilidade composta também com pessoas que não querem participação social. Muitos dos parceiros do governo não querem esse negócio de Edital, de acatar o que estabelece um edital como o do Bahia Produtiva, ele quer aquele modelo que o deputado vai dizer: eu trouxe a água, eu trouxe o trator, eu trouxe a Casa de Farinha. Ele não quer esse negócio que foi a entidade que tem uma gestão boa que, através de barema, por pontuação, através do que ela tem de qualidade, quem conseguiu... Não, o deputado quer dizer: fui eu que consegui ou, foi o prefeito quem conseguiu, ou foi o vereador. Então o governo não conseguiu quebrar essa relação, ela ainda é muito forte, e com essa ascensão da direita, [...], porque ela não têm nenhum compromisso com esse princípio. (Mazinho).

Em consonância com a análise de Mazinho, destaca-se um trecho da Nota Pública no qual se afirma o seguinte:

Está claro! O governo não sabe o que fazer com a Abordagem Territorial porque não tem um plano de empoderamento contra o fisiologismo. Não tem uma estratégia clara para integrar e articular as políticas públicas nos Territórios de Identidade. Não dá a devida atenção à tão necessária participação social, que envolva os diversos segmentos sociais numa governança de base territorial (CET, 2020, p. 2).

Não obstante, tanto Mazinho quanto a Nota da CET reforçam que o momento é de enfrentamento e defesa da abordagem territorial nas políticas públicas.

Então, nós estamos passando por uma situação delicada, desafiadora [...] mas com disposição! Tanto que você vai ver a Nota, que é uma nota de disposição e nós estamos lutando e precisamos de ajuda nessa reflexão, a gente está partindo para as redes sociais, fizemos uma live, muito boa, sobre Conectividade, com muitas informações. A gente vai continuar com esse processo e vamos para cima do governo e vamos buscar criar inovações nesse processo. Mas estamos passando por um momento desafiador, o Brasil está passando, a CET também está passando, mas posso lhe dizer que está firme [...] (Mazinho).

Ao final, a Nota faz um alerta ao governo do estado:

O mundo está de cabeça para baixo, com a destruição do planeta, a ameaça global à saúde pública, degradação total dos recursos naturais. Além disso, modelos ineficientes, anacrônicos e sem resultado de gestão pública de bens e processos. A gestão política empobrecida impera, impedindo um avanço civilizacional. Mais do que apenas governabilidade do poder, o mundo precisa de governança de poder. Não há mais um minuto a perder! O Governo da Bahia precisa dizer qual futuro deseja para os Territórios de Identidade, para os Colegiados Territoriais e para a Lei Estadual 13.214/2014” (CET, 2020, p. 2).

Corroborando com a análise de Mazinho e da CET, Sandro, Marcelo e Ângela comentam sobre a falta de atenção por parte do governo do estado, nos últimos anos, com relação à dimensão participativa da gestão territorial na Bahia, garantida inclusive por lei.

Mas, o outro desafio, é que eu percebo um distanciamento do governo do Estado da política de territorialização, da política de territorialidade, apesar de estar garantido a lei, da gente ter hoje a lei das políticas dos territórios, a lei dos Territórios de Identidade. Mas eu percebo um certo distanciamento quando, por exemplo, na cultura e, estou me referindo a cultura, nós estamos, desde 2015, sem realizar conferências e por isso, não tem conferências territoriais; nós não realizamos conferências em 2015, 2017 e 2019. Percebo isso também, quando nós estamos há mais de quatro anos sem ter novos representantes territoriais de cultura selecionados, [...]. A gente percebe isso quando a gente tem uma perda significativa do Fundo de Cultura da Bahia, que funcionava em torno de 54 milhões e hoje, aí é um dado que eu preciso checar melhor, no último orçamento nós tivemos apenas 15 milhões para o Fundo de Cultura, então nós temos uma redução significativa também desse recurso que deveria ser descentralizado (Sandro).

E aí, com muita sinceridade, eu percebo distanciamento da fala do governador quanto aos territórios, um exemplo disso é quando o governador volta a tratar em regiões, falar na palavra regiões, ao invés de Territórios de Identidade e nós sabemos que na Bahia tínhamos apenas seis regiões administrativas, o que não dava ao governo nenhuma capacidade de fazer interferência direta na dinâmica local (Sandro).

Marcelo concorda com Sandro, ressaltando o movimento das forças políticas internas em um governo de coalizão e o desconhecimento dos sentidos que envolvem uma gestão territorial enquanto uma estratégia de desenvolvimento regional.

E aí, eu também faço jus a crítica de Sandro, que o Estado, como uma máquina, no geral, de um ponto de vista mais amplo, não entende... essa palavra, “não entende”, ela é importante porque ela não é só uma palavra, ela traz uma questão de resistência ideológica que existe, porque nós estamos dentro de um Estado híbrido, ele tem forças mais progressistas, de esquerda, de direita, conservadoras, reacionárias dentro do corpo de sustentação política do governo. Então, tem realmente muitas resistências

de nível ideológico. Mas, existe, na verdade uma grande... uma ignorância, no sentido de ignorar do que se trata uma lógica territorial de desenvolvimento, o que ela traz nas suas proposições, nas suas fundamentações técnicas, filosóficas e políticas. e porque ela é uma grande estratégia para a Bahia, para os problemas que a Bahia tem (Marcelo). [...] isso que o Sandro falou me preocupa, porque a gente tem visto que pode perder força esse discurso da democratização territorial, essa força da participação, da necessidade da gente estar fazendo essa gestão coletiva, coparticipativa, essa governança junto aos Territórios, [...] (Marcelo).

Ângela acrescenta ao debate levantado por Sandro e Marcelo, uma outra dimensão das forças políticas em movimento na relação entre poder executivo e legislativo, na esfera estadual. E tal como Mazinho comentou anteriormente, ela ressalta que a política territorial confronta o fisiologismo na política.

Usando esse conceito dos Territórios de uma forma consequente e, a rigor, ele é mesmo revolucionário, porque ele vai buscar os atores que estão lá na ponta, que estão hoje marginalizados e os coloca no centro da discussão e traz as suas questões para serem consideradas. Então, isso é que eu lamento de não continuar existindo. E você viu a última manifestação do pessoal da CET, não viu? Então, estão chamando atenção para o fim das políticas de territorialização na Bahia, em prol de uma forma fisiológica de se fazer política... enfraquecendo uma política que seria de empoderamento dos atores sociais que estão à margem! (Ângela).

Na sua avaliação, a nota pública da CET “foi quase um pedido de socorro, porque os territórios não estão sendo considerados como peça fundamental no jogo político” (Ângela).

[...] O Legislativo não pode se intrometer no Executivo. E a política fisiológica leva a isso. O legislativo precisa estar acompanhando, defendendo os meios para transformar as políticas em políticas de Estado, transformá-las em leis... Precisamos de um trabalho de parceria, mas não de dominação e de apropriação e de utilização indevida da gestão (Ângela).

E continua sua análise ressaltando que numa gestão participativa, os resultados alcançados por uma política têm uma relação direta com o processo de execução da mesma.

[...] Então, o processo para mim é muito importante; os resultados têm a ver com a qualidade do processo, de qualquer trabalho em política pública. Se os resultados forem alcançados, o mérito é do processo, são os valores que você levantou, a forma de escuta que você teve... Então, eu acho que isso tem que ser respeitado acima de tudo, tem que ser valorizado, senão, não há confiança, não há confiança da população (Ângela).

E nessa perspectiva, Sandro ressaltava que é preciso continuar a disputa no interior do aparato estatal, diante da complexa teia de relações e práticas envolvidas no exercício do poder na administração pública.

Então, acho que o desafio é esse, o desafio é a gente continuar fazendo a disputa da importância da territorialidade na Bahia e das políticas territorializadas, convencendo nossos agentes políticos de que precisam valorizar essa política, que nós estamos convencidos de que no estado, que nós temos 417 municípios, não teríamos outra forma de organização e administração que não fosse através da política territorial (Sandro).

O reconhecimento cotidiano pela gestão estatal, dos Colegiados Territoriais como espaços de poder, implica em qualificar a participação social e também investir na capacitação para seu exercício.

Para João, qualificar a participação social leva à governança. Nessa perspectiva, ele nos remete a um exemplo: trata-se do acompanhamento da execução do PPA pelo colegiado de seu território.

Então, hoje, por exemplo, nós estamos fazendo análise da execução do PPA, o último PPA que a gente fez com participação social. Eu já fiz um relatório e mandei para a SEPLAN, dizendo: “Olha, da escuta social, 36 propostas foram apresentadas à Secretaria de Planejamento; dessas, 36,7% foram aproveitadas nos programas: tais, tais e tais, das secretarias tais, tais e tais”. Disse a ele [ao técnico da SEPLAN]: “Vocês têm o hábito de dizer aí no Planejamento que a gente só contribui com o rural, eu vou lhe mostrar aqui a contribuição da sociedade civil para os programas de educação, saúde, segurança pública, assistência social, geração de emprego e renda, no valor financeiro aplicado, é maior do que para o rural [...] esses estudos me possibilitam fazer uma análise crítica da gestão pública, seja municipal, estadual ou federal. Dizer quais são os indicadores que aquilo ali apresenta e questionar, às vezes até, determinados indicadores. [...] Então, fazer esse convencimento de que a participação social lhe ajuda a planejar, mas que você precisa fornecer instrumentos à sociedade para ela também avaliar a gestão, o que a gente chama de fazer a governança, é fundamental! (João).

Por outro lado, é João também quem sinaliza que há um aprendizado de gestão que se realiza no fazer coletivo.

E uma coisa que eu tenho um orgulho muito grande de ter participado e ajudado a construir, apesar de que isso não é reconhecido pelos outros, mas para mim é, e se você perguntar a Mazinho, ele também vai dizer a mesma coisa, e o Ivan e o Wilson Dias. É que aquela Feira que tem em Salvador, a FBAFES [Feira Baiana de Agricultura Familiar e Economia Solidária], ela é uma construção nossa [...]. Então, aquela Feira, quando eu olho para 2007 e quando eu olho para a Feira hoje, os produtos como eram...Porque

eu me lembro que aqui da Chapada nós levamos: cachaça de Abaíra; um inhame gigante de Itaitê; um amendoim também de Itaitê, mel e artesanato lá de Marcionílio Souza e foi exatamente em que carro? Um Palio que eu tinha [...] quatro pessoas e os produtos dentro de um Palio e a gente ficava em Salvador, revezando em casa de amigos durante a semana da Feira e nós fomos e voltamos sem vender absolutamente nada! Porque o inhame era só a raiz limpa e lavada, o amendoim em casca, a cachaça em garrafa “pet” e o mel em garrafa pet, para você ter uma ideia. Aí você chega hoje naquela Feira, você tem os produtos com selo, com rótulo, embalagem de alta qualidade, produtos embalados a vácuo, todo tipo de produto, produto transformado de toda ordem, com uma visibilidade fantástica! [...] Então aquela Feira também, para mim, é assim um ambiente que eu acho que nós, dos Territórios, contribuimos bastante [...] eu acho que fomos nós dos Territórios, porque na época em que nós começamos lá no MDA, tudo que a gente lutava lá era para organizar as cooperativas e organizar a produção e chegou naquele nível ali.[...] (João).

Assim, observamos que a gestão participativa enquanto princípio para execução de políticas públicas produtivas, fortalece a cogestão e autogestão. A partir da experiência vivenciada na FBAFES, o Colegiado Territorial da Chapada Diamantina está, atualmente, estruturando um loja para escoamento dos produtos gerados pela agricultura familiar e pelos empreendimentos solidários no Território.

Hoje nós estamos já com uma lojinha aqui em Seabra que se chama “Loja Saberes e Sabores da Chapada Diamantina” e ela é organizada por quatro organizações sociais com apoio do CODETER. A gente está com muita dificuldade para iniciar as coisas nessa loja porque tem que ter alguém pra tomar conta e a gente ainda não tem negócio suficiente que remunere uma pessoa. Então, nesse momento, a gente está aplicando dinheiro e ainda não temos resultados. Mas por que é que a gente quer ter essa loja? Para ser uma base logística para o futuro, para todos os produtos da Chapada Diamantina de Agricultura Familiar e, daquele ponto, a gente fazer uma central de distribuição.[...] Mas isso está no sonho, está no projeto, a gente já tem a loja lá, a gente paga um aluguel, tem alguns produtos lá, inclusive para dar visibilidade, mas é um projeto ainda embrionário. Então, a Feira nos trouxe essa possibilidade de ambiente de negócios para a agricultura familiar e economia solidária. [...] (João).

João conta ainda sobre uma outra experiência comercial, estimulada a partir da vivência do Território da Chapada Diamantina na FBAFES; trata-se da Feira Agroecológica que agricultores/as realizam, com apoio do CODETER, na Universidade Estadual da Bahia (UNEB), no campus localizado no município de Seabra.

E hoje a gente tem uma feira agroecológica dentro da UNEB, que foi criada por nós também; é uma feira que acontece uma vez por mês [...] e lá a gente tem os produtos que vão dos diversos municípios para dentro do campus da UNEB, em Seabra e, à noite nós temos apresentações culturais e tal, e as

peessoas [os/as agricultores/as] que vão dos outros municípios dormem lá e, no outro dia voltam para os seus municípios com os seus produtos; o que vendeu bem, e o que não vendeu, retorna. Então, são estratégias que a gente vem criando para oportunizar espaços de negócio para quem está na atividade produtiva (João).

Ainda com relação à FBAFES, a organização no Território passa a integrar a Feira, constituindo-se em atividade de autogestão, visando uma ação pública também realizada de forma participativa.

[...] quando sai o Edital no mês de agosto, a gente [o CODETER] faz as reuniões para organizar [...]. Então, a gente já tem uma visão, como a gente conhece o Território, a gente já sabe, às vezes comete-se também algumas injustiças e o pessoal nos alerta... Mas a gente sempre busca os melhores grupos para apresentar os melhores produtos lá na Feira e aí dessas reuniões, a gente faz uma, duas, três reuniões e não faz em um só lugar [...]. Então a gente já tem o mapa do Território na cabeça e tem mais ou menos a dimensão de onde estão os seus produtores, principalmente os da Agricultura Familiar, então não tem dificuldade. A gente faz essas reuniões em cada zonal, discute ali quais são os produtos que nós vamos levar para aquela Feira e depois a gente envia a relação para quem está organizando o edital da Feira [...]. A gente organiza, inclusive essa logística de como vai chegar os produtos em Salvador (João).

Nessa perspectiva de aprender fazendo, mesmo as oportunidades para participar de processos formativos e de capacitação para a gestão podem acontecer a partir do cotidiano de trabalho nos vários “territórios de vivência”. João lembra de quando iniciou suas atividades profissionais junto aos territórios rurais e de como os aprendizados daquela época são importantes para a sua atuação nos dias atuais, junto ao Colegiado Territorial e ao Consórcio Chapada Forte, sobretudo no apoio às ações de gestão territorial.

[...] um dia, o Ministério do Desenvolvimento Agrário precisava de um consultor para fazer essas mobilizações, o que eles chamavam de articulador territorial, e um dos caras da cooperativa que tinha o contrato me chamou pra ser um desses consultores. Eu fiquei satisfeito, me trouxe novos horizontes de conhecimento e aí eu passei por diversas capacitações, inclusive em Brasília. Tive a felicidade de fazer uma qualificação lá de um ano, uma especialização [à distância] na ESAF - Escola de Administração Fazendária, do Ministério da Fazenda -, que foi pra mim assim de grande importância para o que eu estava imaginando sobre gerir projetos. Foi uma especialização em gestão fiscal e mostrava que se você não tivesse a capacidade de fazer a gestão fiscal de um negócio, o fracasso vem na certa; você pode pegar [os recursos] mas você vai perder! E aí fui me disponibilizando para essas coisas, participei dessas atividades em Recife, Fortaleza com a professora Tânia Bacelar; teve também um professor francês que dava muito o horizonte dessa ruralidade, professor que se chama Ignacy Sachs... Então, a gente foi beber nessa fonte [...] (João).

Porém, se há um compromisso político com o desenvolvimento territorial, há que se investir na capacitação para a gestão, nas dimensões política e técnica. Nesse sentido, Pedro relata sua preocupação com a gestão dos subprojetos do “Bahia Produtiva”, e da necessidade de se preparar os agricultores e agricultoras para a gestão dos projetos produtivos nos quais estão engajados.

Por isso, o investimento que foi feito no Bahia Produtiva, eu tenho a maior preocupação que dê tudo certo, porque é para poder a gente ter alguma coisa para dizer daqui a 10 ou 30 anos: Não, isso aqui foi uma integração do Território e hoje está acontecendo de fato isso. Mas se não tiver a capacitação em gestão para o pessoal lá da ponta, não precisa ser para mim, que já estou velho, mas para o meu filho que está alí no segundo ano do segundo grau, para ele pegar isso e tocar..., porque já está na roça e precisa se capacitar para poder gestar esse empreendimento, que é pouco, mas que é importante, para quem vive da agricultura familiar no território. [...]. E é o primeiro recurso que foi jogado para a ponta, porque antes os recursos vinham para as prefeituras e elas administravam, agora não, são as associações através do Bahia Produtiva, mas estou muito preocupado com a gestão disso. [...] Nós hoje temos, no Extremo Sul, se eu não me engano, cerca de 36 organizações no Território que pegaram recursos do Bahia Produtiva e estão desenvolvendo cadeias produtivas na região e são várias cadeias. Por exemplo, eu estou num projeto de bovinocultura de leite, que foi feito pelo Bahia Produtiva, um projeto que recebeu um milhão de reais. Mas a minha preocupação é como estará esse projeto daqui a cinco anos, se não tiver uma capacitação de gestão? (Pedro).

A preocupação de Pedro remete a uma particularidade no que se refere à execução de projetos produtivos desenvolvidos a partir de políticas públicas, qual seja: que no âmbito estatal é necessário que a formação/capacitação para a gestão seja formulada também como política pública numa perspectiva, inclusive, de alcance intergeracional.

Nessa perspectiva, alguns dos interlocutores comentam sobre o Departamento de Formação de Órgãos Colegiados (DEFOC), departamento criado no interior da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural. Trata-se de uma estrutura de formação, porém, circunscrita à ação do governo do estado no âmbito do rural, cujo o objeto de formação parece ainda estar em disputa.

Segundo Pedro, quando da criação do DFOC, havia a expectativa que o departamento atendesse também às necessidades de formação para a gestão de projetos produtivos de todos/as que participassem de tais projetos, de uma forma mais abrangente no interior dos Territórios.

[...] achava que o DFOC ia ter uma linha para esta característica de capacitação, para a gestão, mas infelizmente depois do projeto acabado... e eu contribui para fazer a discussão sobre o DFOC, mas não tem esse quesito de capacitação em gestão. [...] Aí depois, quando saiu o projeto, saiu com formação para os colegiados dos territórios, aí pegando os membros dos colegiados e os membros dos núcleos e para os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável [...] (Pedro).

Por sua vez, Marcelo comenta que, desde a sua origem, o objetivo do DFOC é atender as demandas de capacitação relativas ao papel dos órgãos colegiados no que compete ao controle social, ou seja, refere-se a *um* aspecto da dimensão política da gestão territorial participativa.

[...] o Departamento de Formação de Órgãos Colegiados [DEFOC], compromisso da CAR com as políticas públicas financiadas pelo Banco do Brasil, inclusive, para fazer a formação social também na perspectiva do controle social de políticas públicas, [...] uma política de formação continuada para esses espaços de governança que são os conselhos municipais de desenvolvimento sustentável e os colegiados territoriais e a gente está tentando aí consolidar uma rede edu-comunicativa de formação continuada e permanente¹⁷⁴ nesse sentido, de controle social de políticas públicas. (Marcelo).

Embora o assunto não tenha sido aprofundado pelos nossos interlocutores e não tenha sido possível, no andamento da pesquisa, investigar sobre a atuação do DFOC, depreende-se que não será esse Departamento que cuidará das demandas de formação para a governança, no sentido amplo da dimensão política da gestão participativa, e tampouco da dimensão técnica relacionada à capacidade de gestão de projetos produtivos.

E, no que diz respeito a processos formativos, os relatos nos remetem a uma verdade inexorável que já foi contada em prosa e versos, em muitos “territórios de vivência”: “o caminho se faz ao caminhar”. No que se refere à dimensão participativa da gestão territorial não foi diferente; a vivência de nossos/as interlocutores têm demonstrado que o aprendizado para participar se dá na prática da participação social.

Então, a minha percepção é que a participação social, ela me trouxe elementos que a faculdade não me deu lá atrás, a participação social me abriu portas que talvez a política [partidária] não conseguisse abrir; ela me abriu os olhos para determinados elementos que eu não sei se outros

174 Segundo o site da CAR, já está em funcionamento a Rede Educom do DFOC; trata-se de formação em comunicação, direcionada aos conselheiros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) e os dos Colegiados Territoriais (CODETER). Seu principal objetivo é a formação em comunicação para facilitar o fluxo de informação necessário ao controle social exercido por aqueles órgãos colegiados <<http://www.car.ba.gov.br/projetos/departamento-de-formacao-de-orgaos-colegiados-dfoc>>.

elementos, como a própria economia, por exemplo, poderia abrir. Então, a participação social na minha vida ela é tudo, ela é um caminho de desenvolvimento, um caminho de reflexão, um caminho de aprendizado, de troca [...]. Mas foi o que me trouxe a esses espaços todos de aprendizado... foi através da participação social, entendeu? [...] Então, a participação social me trouxe esse mundo, esse mundo de observação, esse mundo de conhecimento, esse mundo também de saber que se eu não conhecer ou se eu não absorver determinados conhecimentos, eu não sou capaz de monitorar nada, não sou capaz de contribuir com nada, [...]. Então, a participação social, ela não pode ser meramente um monte de lunáticos e que acha que têm que ser críticos, porque tem gente que acha que tem chegar numa plenária e: “Ah, porque o governo não fez isso, não fez aquilo...” Não vou dizer que não seja participação social, é, mas bastante frágil. Precisa muito de qualificação, de formação desses sujeitos para poder fazer uma avaliação mais profunda numa realidade e botar o dedo no lugar certo (João).

Participar na gestão implica em processos formativos: aprende-se fazendo e durante a caminhada, por meio da capacitação. Nesse sentido, uma gestão democrática não pode prescindir de uma política pública de formação e capacitação para a gestão colegiada. A formação contínua é essencial para a participação social na dimensão da governança, a qual integram a cogestão, junto às políticas públicas, e a auto-gestão, nos programas e projetos que as organizações sociais desenvolvem na perspectiva de desenvolvimento territorial.

A interlocução com os/as sujeitos da pesquisa nos revelou que, tanto a participação social ampliada, quanto a percepção da necessidade de formação específica para a gestão territorial participativa, depreendem-se da consciência política, que tem como referência os “territórios de vivência”.

[...] a participação social, ela trouxe pra mim...ela abriu um horizonte de mundo como eu jamais imaginei que eu ia aprofundar. Quando eu voltei de Minas Gerais para a Bahia, qual era a minha perspectiva? Eu vou voltar pra Marcionílio Souza, eu não tenho lá a possibilidade de trabalhar no negócio que eu vinha trabalhando, eu trabalhava, na época numa rede internacional de hotelaria, como administrador, e em Marcionílio Souza eu vim para abrir um comércio para poder viver por lá. Eu queria aproveitar os últimos dias de vida de minha mãe e criar minha filha que tinha acabado de nascer. Estava recém casado, porque minha primeira esposa havia falecido já há alguns anos e eu casei novamente com uma moça de Marcionílio e aí, minha primeira filha do segundo casamento tinha nascido. Então eu voltei para Marcionílio com essa perspectiva: vou abrir um comérciuzinho, porque é a única coisa que pode me dar, aqui, o sustento. Não tinha perspectiva de arrumar emprego. Então, quando eu volto a trabalhar no rural, como secretário e começo a penetrar esse mundo da participação social, por conta dos Territórios, começa a me abrir o horizonte da gestão pública, porque também nunca tinha passado em minha cabeça trabalhar na gestão pública, nem contribuir, nem trabalhar e aí eu tive que reaprender, [...] (João).

E, no que compete às gestões democráticas, a percepção dos sujeitos que experimentam a participação nos diversos “territórios de vivência” (no seu território de morada; na organização social em que atua; no órgão colegiado em que é representante; no projeto produtivo que executa; no local de trabalho dentro do aparato estatal) , indica que a participação social requer, não só integrar os processos de gestão pública, como ser por eles qualificada e publicizada.

Então, naquela época, com Gilberto de Carvalho, a gente conversando sobre isso, o sistema de participação¹⁷⁵, uma das coisas que a gente colocou para ele foi: é preciso ter um estudo e ter publicação que mostre a força da participação social, que diga claramente que muitas das políticas públicas que o estado encampou, elas surgiram com o movimento social, ou por prática do movimento social ou por demanda do movimento social. Então, um PAA da vida; a “cisterna” que a ASA¹⁷⁶ já fazia,; essa questão de aprimorar esses programas de fomento que utilizou recursos do Banco Mundial, como é que deveria ser o formato deles, de participação; todos esses que contaram com a participação social [...] (Mazinho).

João e Pedro corroboram com a opinião de Mazinho e tecem sua crítica com relação ao que consideram negligência do atual governo no estado da Bahia, tal como a CET denunciou em sua Nota Pública, conforme salientado anteriormente.

O estado precisa mostrar que a participação social contribui. Mas o próprio estado, quando ele está fazendo sua campanha, [...] ele não mostra que a sociedade participou e contribuiu. Então, se eu fosse fazer uma análise fria hoje, eu João Alberto, eu diria que o estado da Bahia avançou muito mais do que poderia ter avançado se não tivesse a participação, avançou muito mais, porque a gente vai direto na ferida, [...] ”Olha governador, a gente precisa dos cursos de engenharia, do serviço de saúde, do serviço social nesses municípios que abrangem população de até tantos mil habitantes”. O dia em que chegar a esse ponto, nós estamos praticamente satisfeitos. Mas por enquanto a gente está caminhando [...] (João).

Para Pedro, nos últimos anos tem havido um *recuo* na participação social no âmbito da política territorial na Bahia.

175 Mazinho refere-se a uma reunião que participou com o então ministro-chefe da Secretaria de Geral da Presidência do Brasil, no início das discussões sobre a proposta de Política Nacional de Participação Social, antes mesmo da edição do Decreto 8.243/2014 assinado pela ex-presidenta Dilma Rousseff e que instituiria a Política. Lembrando que a Política Nacional de Participação Social foi revogada em 2019, pelo Decreto nº 9.759.
176 ASA – Articulação do “Semiárido Brasileiro”. Trata-se de uma rede que “defende, propaga e põe em prática, inclusive através de políticas públicas, o projeto político de convivência com o Semiárido”. Constitui-se numa rede que congrega mais de três mil organizações da sociedade civil de distintas naturezas (sindicatos rurais; associações de agricultores e agricultoras; cooperativas, ONG’s, OSCIPs, dentre outras) <https://www.asabrasil.org.br/sobre-nos/historia>.

Olhe, teve sim um recuo [na participação social] porque, quando você se sente excluído das propostas, você termina ficando... você perde o estímulo de estar participando. Vou te dar um exemplo que, inclusive, é uma das brigas nossa. Tem algumas obras que são inauguradas nos territórios, ou a maioria delas, que o governador Rui Costa, principalmente, o governador Rui Costa, desce para inaugurar lá no território uma obra que certamente foi construída no plano plurianual e o território local nem sabe ou, quando sabe não participa da comemoração, não vai para o palanque para comemorar.[...] Hoje, vai inaugurar uma obra no território e o território nem sequer é convidado para subir no palanque para participar da inauguração. Então, bem diferente de Wagner, que quando fazia isso, fazia até com o pessoal ligado a ACM [nos Territórios], (risos). Então, naquela época a gente participava mais (Pedro).

João e Pedro também apontam suas aspirações com relação à participação social a partir dos Territórios de Identidade.

Eu quero só chegar um dia para dizer a esse governo: Olha, da participação social na Bahia rendeu X propostas que resultou em tantos programas e que desses programas foram alocados tantos milhões para execução. E quais são os indicadores disso? Um melhor serviço de saúde, avançamos de um débito de 3.4 para 4.5, com a participação da sociedade...sabe, serviços de saúde que a gente tinha indicador tal e hoje a gente já não tem mais, por exemplo, tanta mortalidade infantil [...] (João).

E Pedro deseja que os Territórios de Identidade, um dia, se organizem como uma grade rede de articulação para o desenvolvimento de políticas públicas.

[...] o momento que eu desejo como eu queria que fosse a nossa luta e o momento de chamamento mesmo para que essa política territorial, à nível nacional, ganhasse uma dianteira, enfrentando, inclusive, o fascismo; enfrentando tudo. Porque além de ter um empoderamento social, de termos uma democracia participativa – embora não sejam todas as pessoas que estão na luta territorial que pensam como eu, que têm uma mesma visão política -, a política é muito boa, mas ela ainda está muito aquém de ser uma ponta de lança de qualquer enfrentamento.[...] (Pedro).

E, na atual conjuntura política no país, Pedro aponta a organização territorial como uma força de resistência política a se somar com outras forças sociais.

Acho que o maior desafio que nós temos é a gente tornar essa discussão do exercício da democracia participativa uma realidade onde estivermos, porque é esse exercício o que vai qualificar, inclusive a democracia representativa (Pedro).

A consciência política é uma grande conquista da participação social, e é por meio desse ganho, obtido no movimento dialético que conforma as relações sociais, que essa mesma participação social se estabelece como um contínuo desafio à gestão e ao desenvolvimento territorial propugnado em um projeto político que enfrente as desigualdades regionais considerando a riqueza da diversidade regional e sociocultural.

CONCLUSÃO

*Rompeu-se a guia de todos os santos
Foi Bahia pra todos os cantos
Foi Bahia*

*Pra cada canto, uma conta
Pra cada santo, uma mata
Uma estrela, um rio, um mar
E onde quer que houvesse gente
Brotavam como sementes
As contas desse colar*

(Gilberto Gil – Bahia de todas as contas)

Adentrar pelos territórios da Bahia, no trajeto de uma pesquisa de doutorado, em meio a uma crise pandêmica, econômica e social, significou, antes de tudo, a possibilidade de (re) conhecer que, de fato, “rompeu-se a guia de todos os santos; foi Bahia pra todos os cantos”, múltiplas Bahias, múltiplos territórios e múltiplas territorialidades. A Bahia já tão conhecida pela sua riqueza e força sociocultural parecia até natural que fosse o primeiro estado brasileiro a lançar uma regionalização com o nome “Territórios de Identidade da Bahia”.

No entanto, à medida em que a pesquisa percorria suas “contas e cantos”, nas formas de registros e memórias dos protagonistas desta história, aqui chamados de pioneiros/as, se dava um processo de desnaturalização desta complexa teia de construção de gestão territorial e participativa envolvendo 27 territórios, que agrupam seus 417 municípios.

A regionalização do estado da Bahia em Territórios de Identidade e sua ascensão à unidade de referência para o planejamento de políticas públicas constitui-se em uma experiência em construção, que se inscreve nos marcos institucionais do período contemporâneo do processo de redemocratização no país.

O uso da matriz territorial para o planejamento público é recente e inaugura um novo patamar de relações entre território e políticas públicas. Segundo Michel Autès, 1991 (apud KOGA, 2003), a questão central é pensar a política pública a partir do território e o desafio é possibilitar que o território diga o que ele precisa. Para Koga, em diálogo com Autès (1991), nas políticas públicas territoriais, o território,

[...] apresenta-se como uma noção central, não somente um novo meio a serviço das políticas antigas, mas o lugar de elaboração, prática de formas inéditas da gestão do lugar social. Novas práticas, novas representações, mas também formação de um novo sujeito de direito acompanhando e

testemunhando as transformações que surgem como um novo regime de verdades para estas práticas e estas representações (KOGA, 2003, p. 47).

Nessa perspectiva entendemos que pesquisar sobre a institucionalização de uma política de desenvolvimento territorial na Bahia contribuiu para ampliar o conhecimento acerca do potencial da abordagem territorial enquanto estratégia de planejamento de políticas públicas, que equacionem desenvolvimento econômico, combate às desigualdades regionais e inclusão social.

Como foi possível apreender ao longo dessa história, a gestão territorial na Bahia está fortemente marcada pelas políticas de âmbito nacional, voltadas aos Territórios Rurais, que, por sua vez, se inserem em um projeto político de desenvolvimento econômico com inclusão social. Tal projeto reconhece a necessidade de enfrentar a marca histórica - cravada no tempo e no espaço -, das desigualdades regionais, como também sinaliza a atenção às diversidades regionais encarando-as como uma potência para o desenvolvimento econômico e social. Os traçados dos Territórios Rurais no estado da Bahia se constituem, portanto, nas bases do que viria a ser os seus Territórios de Identidade.

Nesse contexto, a regionalização do estado da Bahia em Territórios de Identidade e a implantação do Plano Plurianual Participativo na esfera estadual, constituíram-se nos dois eventos que possibilitaram a emergência da política territorial e alavancaram a gestão territorial participativa no estado.

Desta feita, o processo de elaboração do Planejamento Plurianual Participativo 2008-2011 se constituiu no marco inicial, que estabeleceu os Territórios de Identidade como unidade de planejamento do governo estadual da Bahia, o qual possibilitou os primeiros passos na construção de uma nova institucionalidade para a participação social no circuito do planejamento, formulação e execução de políticas públicas em âmbito estadual.

A partir da implementação do Plano Plurianual Participativo e com a instalação dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETER) e do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), outras políticas públicas e instrumentos de gestão foram criados e/ou territorializados, como os consórcios multifinalitários territoriais; o projeto Bahia Produtiva que abarca subprojetos produtivos territoriais; as cotas territoriais para fomento de projetos culturais, dentre outros.

Os consórcios públicos multifinalitários tornaram-se um instrumento de gestão incentivada pelo estado da Bahia junto aos Territórios de Identidade. No entanto, ainda não se pode afirmar a existência de uma política estadual para os referidos consórcios, na medida

em que cada secretaria estadual (e/ou superintendências e companhias estatais) tem autonomia para decidir se adota ou não a estratégia de consorciamento, não tendo se constituído uma política que coordene o manejo de tão importante mecanismo articulador de ações e serviços públicos na escala territorial.

Por sua vez, a experiência de gestão da Secretaria Estadual da Cultura (SECULT) contribuiu para a interiorização da política estadual de cultura, por meio das cotas territoriais de recursos, alcançando agentes da cultura em comunidades tradicionais (quilombolas, ribeirinhas, indígenas), nas pequenas cidades e no campo. Desta feita, *fazedores/as de cultura* – artistas e gestores –; puderam dialogar com a esfera estadual sobre o que fazia ou não sentido para suas realidades locais, regionais, tradicionais ou rurais.

A partir da referência multidimensional e polissêmica do significado teórico da categoria participação (LAVALLE, 2011) e de sua dimensão relacional (MILANI, 2008), para fins da pesquisa realizada, se pode reafirmar o pressuposto que a experiência vivida e reinterpretada nas narrativas dos/das sujeitos sociais apresentam novos sentidos, significados e ressignificados da participação, conforme os espaços onde ela se dá; os contextos sociais, históricos e geográficos; e as territorialidades delineadas.

Tal percepção foi corroborada durante a pesquisa. Todos/as os/as entrevistados já atuavam social e/ou politicamente antes da experiência de gestão territorial participativa que vivenciaram. Apenas uma, Aloma, não apresentava engajamento político na área da cultura (ou outra), antes de atuar como representante territorial de cultura, porém seu ambiente familiar estava carregado do universo artístico-cultural desde a infância. E, no entanto, foi perceptível que a experiência com a abordagem territorial em diferentes espaços e lugares, acrescentou novos sentidos e/ou ressignificaram suas práticas participativas.

Durante nossa pesquisa, as formulações de Milton Santos e de Ana Clara Torres Ribeiro se constituíram em parâmetros conceituais fundamentais, seja no diálogo com outras formulações teóricas, seja na interlocução com nossos/as sujeitos da pesquisa. Os conceitos de território usado e de rugosidades, bem como as noções de homem lento e espaço opaco, contribuíram no olhar atento para a relação dialética entre conformismo e resistência presente na concreticidade das formas de participação, na relação espaço-tempo que se materializam no lugar.

No âmbito da pesquisa realizada, consideramos que a experiência em construção dos Territórios de Identidade como cerne de uma política de desenvolvimento territorial, se insere em um circuito recente, mais complexo de ação política. Nesse contexto, os sujeitos sociais se organizam de múltiplas formas, articulando antigas e novas experiências sociais, “amparadas

na ressurreição da ideia e da prática de solidariedade” (Santos, 1999). Sujeitos esses que “propõem novos híbridos institucionais, atuam em várias escalas, exigem a releitura do Estado, defendem diferentes sentidos de nação, rejuvenescem tradições e impedem a sua completa absorção em instituições da modernidade” (RIBEIRO, 2005, p. 268).

Não obstante, importa ressaltar que, embora tenhamos aberto nosso leque de diálogo teórico, nossas reflexões inserem-se no âmbito da crítica à modernidade, considerando suas particularidades na contemporaneidade. Buscamos nos pautar pela máxima de que vivemos em uma sociedade de classes, em tempos de ultraneoliberalismo, em um país periférico de modernidade tardia. Nesse sentido, aqui também a reflexão de Ribeiro (2005) foi essencial.

Nesse contexto, os embates entre projetos políticos (em nível nacional) e intra projetos políticos (na esfera estadual) vão tornando o *chão* da política territorial mais acidentado e arenoso. Mas, a vivência da participação sociopolítica germinada no interior da política territorial – participação insurgente (Benjamin, 2019), desde o início -, tem inspirado os processos de luta e resistência. É o que demonstra a atuação política de alguns Colegiados Territoriais; dos sujeitos ativos no CEDETER e no CAPP, como também militantes da política territorial, atuantes na sociedade e no aparato estatal; e a Coordenação Estadual dos Colegiados Territoriais da Bahia, a CET.

Além da luta travada no cotidiano da gestão pública, há processos de resistência em curso atuando na defesa dos Territórios de Identidade e da política territorial no Estado, como é o caso da ação permanente “CET em Movimento” e de movimentos como os que surgiram em defesa da política de cultura: o “Coletivo Territórios de Identidade” e o “Movimento Cultura Bahia”.

Com um destaque para a CET, um sujeito coletivo que se estruturou para ocupar os espaços de participação social junto à gestão pública, atuando na defesa dos interesses da organização territorial para o desenvolvimento regional.

A forte presença dos/as sujeitos/as que compõem o universo da agricultura familiar no processo de participação social, desencadeado na e pela confluência entre Territórios de Identidade e políticas públicas, visibilizam a necessidade premente da realidade social ser tocada por políticas públicas intersetoriais e na interseccionalidade entre políticas sociais e políticas produtivas, na tessitura de um desenvolvimento socioeconômico inclusivo. Afinal, Ribeiro (2005) nos alerta que “a urgência social também é portadora de projetos, de utopias, de exigências de conhecimento” (RIBEIRO, 2005, p. 270).

Assim, a noção recente de desenvolvimento territorial, ou abordagem territorial do desenvolvimento, nasce umbilicalmente ligada ao debate sobre as relações entre o urbano e o

rural no contexto das formulações sobre desenvolvimento com a participação de atores locais. A cartografia brasileira contemporânea tem apresentado um rural plural - heterogêneo e diverso -; maior do que se imagina; e que se movimenta em relação dialética com o urbano, na perspectiva das “ruralidades brasileiras”, como tem defendido Jan Bitoun et al (2015), dentre outros. Desta feita, as relações entre o urbano e o rural, nos mais variados graus de interação material e simbólica - de interferência e de predominância -, conformam um território.

O território é, portanto relacional, nos remetendo à noção de “lugar” como o entremeio do “território usado e do uso do território”, onde se entrelaçam “noções e realidade de espaço e de tempo” (SANTOS, 2017); constitui-se no chão dos acontecimentos no dia a dia da vida das populações.

Sendo o território relacional, a territorialidade é a face do poder no território (RAFESTIN, 1993). A territorialidade é o poder em ação nas interconexões das relações tempo-espaço, material-simbólico e aparência-essência, o que torna a participação social um dos lados vividos do território.

Por essa razão foi essencial à pesquisa ouvir os/as pioneiros/as na construção da política estadual de desenvolvimento territorial. Na interlocução com os/as sujeitos ativo/as nos Territórios de Identidade na Bahia vieram à tona questões que estão implicadas numa gestão territorial participativa.

O diálogo com nossos/as interlocutores/as, a partir de suas vivências de participação social, possibilitou a observação de que há uma disputa de significados nas proposições de projetos de desenvolvimento territorial. E, ainda mais, que a noção de gestão pública também está em disputa no interior de ambientes democráticos, seja nos espaços do aparato estatal ou nos espaços colegiados da esfera pública.

Por outro lado, as percepções de nossos/as interlocutores/as indicaram uma noção de participação social para além da esfera da reivindicação e de controle social, alcançando processos de pactuação e concertação de políticas públicas em andamento. Essa abordagem possibilitou a emergência de novos sentidos à noção de gestão, de forma entrelaçada à dimensão política da participação enquanto efetiva partilha de poder.

A experiência cotidiana com a abordagem territorial, nos vários “territórios de vivência”, é que vai dando sentido aos nossos/as interlocutores/as, sobre o que seja a participação sociopolítica na gestão pública. O entendimento é que a participação, como dimensão que integra os processos de gestão da esfera pública vai além da escuta social, vai além de listar demandas e propostas para o Estado (em qualquer esfera).

Na experiência de gestão territorial vivenciada a partir dos Territórios de Identidade da Bahia, a participação sociopolítica integra os processos de governança; se configurando como *participação continuada*, implicando em cogestão junto às políticas públicas e auto-gestão nos programas e projetos que as organizações sociais desenvolvem na perspectiva de desenvolvimento territorial.

A *participação continuada*, por sua vez, requer formação - política e técnica, como frisaram os/as sujeitos/as da pesquisa. Nesse sentido, formar/capacitar para a cogestão/autogestão de políticas públicas demanda conceber os processos formativos como parte integrante da política de desenvolvimento territorial. Em governos democráticos que assumem o desenvolvimento territorial na integralidade de sua proposta – englobando políticas de enfrentamento às desigualdades regionais e de valorização das diversidades socioterritoriais -, a formação/capacitação para o exercício da participação há que se configurar como política pública.

Nessa perspectiva, sobretudo considerando as narrativas de nossos/as interlocutores/as, afirmamos que os sentidos da participação social somente podem ser germinados e produzidos no chão da democracia, a partir e articulados aos “territórios de vivência”.

A democracia só faz sentido à medida em que ela é vivida e a participação é pôr-se em movimento. Em concordância com Rubim (2021) e Koga (2021), apontamos que é preciso alargar os horizontes da democracia participativa até chegar ou retornar ao chão cotidiano dos “territórios de vivência”, em que os formatos institucionais coexistem e convivem com as demais práticas sociais, cujo entrelaçamento possibilita a “participação cidadã mais comum e cotidiana”.

Tiaraju D’Andrea (2021) aponta que a tríade “vivência-teoria-projeto” compõe um projeto político emancipador. Nessa direção, reconhecemos que construir a institucionalidade da participação em políticas de desenvolvimento territorial, considerando o movimento dialético da vida concreta – e que engloba o território usado e as múltiplas territorialidades -, se constitui uma semente potente no chão da contra-hegemonia em terras capitalistas.

Isso posto, consideramos a democracia como um continental “território de vivência” do povo trabalhador brasileiro, no qual a semente da participação sociopolítica como um dos lados vivido no território, pode germinar e florescer, pois como nos lembra Gilberto Gil “onde quer que houvesse gente, brotavam como sementes as contas desse colar”. Na companhia, e sob inspiração deste filho da Bahia, compositor, cantor e ministro da cultura é que iniciamos e finalizamos esta tese.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, T. B.. Revisitando a Questão Regional. In: **Caderno de Desenvolvimento**, Ano 1, n. 1. Rio de Janeiro, jul. 2006.
- ARREGUI, C. C.. Pesquisa como princípio e condição para a construção de conhecimento e para o trabalho profissional. In: ARREGUI, C. C.; KOGA, D. **Construção do conhecimento em Serviço Social: entre periferias, territorialidades, narrativas, experiências e cartografias**. São Paulo, EDUC, 2021.
- ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO (ASA). **Sobre nós – História**. Disponível em: <<https://www.asabrasil.org.br/sobre-nos/historia>> Acesso em: 13 set. 2021.
- ASSOCIAÇÃO BAIANA DAS EMPRESAS DE BASE FLORESTAL (ABAF). **Suzano investe R\$ 700 milhões em fábrica na Bahia**. Disponível em: <<http://www.abaf.org.br/suzano-investe-r-700-milhoes-em-fabrica-na-bahia/>> Acesso em: 13 set. 2021.
- AVRITZER, L.. A participação social no Nordeste. In: AVRITZER, L. (org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- BACELAR, T.; FAVARETO, A. O papel da agricultura familiar para um novo desenvolvimento regional do Nordeste – uma homenagem a Celso Furtado. In: **Revista Econômica do Nordeste (REN)**. Fortaleza, v. 51, suplemento especial, agosto, 2020, p-9-29.
- BAHIA. **A Política Territorial e a Participação Social**. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/PUBLICACOES_TERRITORIAIS/Historico_da_Politica_Territorial_da_Bahia_v2.pdf> Acesso em: 01 dez. 2019.
- BAHIA. **A Política Territorial e a Participação Social**. Disponível em: https://seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/PUBLICACOES_TERRITORIAIS/Historico_da_Politica_Territorial_da_Bahia_v3.pdf Acesso em: 22 de jun. de 2021a.
- BAHIA. BANCO MUNDIAL. **Manual Operativo Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – PDRS (Bahia Produtiva)**. Salvador/BA, jul. 2017. Disponível em: http://www.car.ba.gov.br/sites/default/files/2018-01/MOP_Bahia_Produtiva_julho2017_PAD01_0817.pdf Acesso em: 24 ago. 2021.
- BAHIA. Desenvolvimento Rural – SDR. **Projeto fomenta a educação ambiental em Escolas Famílias Agrícolas da Bahia**. Disponível em: <http://www.sdr.ba.gov.br/noticias/2020-04-28/projeto-fomenta-educacao-ambiental-em-escolas-familias-agricolas-da-bahia> Acesso em: 24 ago. 2021b.
- BAHIA. Desenvolvimento Rural – SDR. **Projeto fomenta a educação ambiental em Escolas Famílias Agrícolas da Bahia – 28/04/2020**. Disponível em: <<http://www.sdr.ba.gov.br/noticias/2020-04-28/projeto-fomenta-educacao-ambiental-em-escolas-familias-agricolas-da-bahia>>. Acesso em: 13 set. 2021.

BAHIA. Governador (2010: Jaques Wagner) Caderno Seplan. **PPA Participativo**: registro de uma história. Salvador: SEPLAN, 2012.

BAHIA. **O PPA Participativo 2016-2019**. Salvador: Governo da Bahia, 2015, p. 1-42.

BAHIA. **Plano Plurianual – PPA 2012-2015**. Salvador: SEPLAN, 2011.

BAHIA. **Política Territorial do estado da Bahia**. Disponível em:

<http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/PUBLICACOES_TERRITORIAIS/Historico_da_Politica_Territorial_da_Bahia.pdf>
> Acesso em: 01 dez. 2019a.

BAHIA. **Política Territorial do estado da Bahia**. Disponível em:

<http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/PUBLICACOES_TERRITORIAIS/Historico_da_Politica_Territorial_da_Bahia.pdf>
> Acesso em: 01 dez. 2019b.

BAHIA. **Política Territorial do estado da Bahia**. Disponível em:

<http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/PUBLICACOES_TERRITORIAIS/Historico_da_Politica_Territorial_da_Bahia.pdf>
> Acesso em: 01 dez. 2019c.

BAHIA. **Política Territorial e a Participação Social**. Disponível em:

<http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/PUBLICACOES_TERRITORIAIS/Historico_da_Politica_Territorial_da_Bahia_v2.pdf>
> Acesso em: 01 dez. 2019d.

BAHIA. **Política Territorial e a Participação Social**. Disponível em:

<http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/PUBLICACOES_TERRITORIAIS/Historico_da_Politica_Territorial_da_Bahia_v2.pdf>
> Acesso em: 01 dez. 2019e.

BAHIA. Portal do Servidor. **Reda – definição e legislação**. Disponível em:

<<http://www.portaldoservidor.ba.gov.br/rede-definicao-e-legislacao>> Acesso em: 13 set. 2021.

BAHIA. **PPA Participativo - 2012-2015**: a Bahia de todos nós na mesma direção (Cartilha), Salvador: Governo do Estado da Bahia, abr. 2011.

BAHIA. **PPA Participativo 2016-2019**: Orientações para construção do PPA Participativo 2016-2019. Salvador: Governo do Estado, s/d.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Notícias**: Feira Baiana da Agricultura Familiar e Economia Solidária virtual começa neste sábado (05/12/2020). Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/2020/12/2003/Feira-Baiana-da-Agricultura-Familiar-e-Economia-Solidaria-virtual-comeca-neste-sabado.html> Acesso em: 13 set. 2021.

BAHIA/SEI, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Panorama Econômico da Bahia no século XXI**. Textos para discussão, n. 16. Salvador: SEI Publicações, março, 2020, p. 3-31.

BAHIA/SEI. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia e Secretaria da Cultura. **Panorama Cultural da Bahia Contemporânea**. Salvador: SEI Publicações, 2012 (Série Estudos e Pesquisas, n. 92).

BAHIA/SEPLAN. Secretaria de Planejamento. **Consórcios Públicos** – um novo instrumento de cooperação federativa. SEPLAN: Salvador, 2011.

BENJAMIN, W.. **O anjo da história**. 2 ed. Belo Horizonte: Autentica, 2019.

BEVIR, M.. Governança democrática: uma genealogia. In: Revista **Sociologia Política**. Curitiba, v. 19, n. 39, jun-2011, p. 103-114.

BEZERRA, M. L.; BACELAR, T.. As concepções contemporâneas de ruralidade e suas singularidades no Brasil. In: IICA, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura e Fórum DRS. **Concepções Contemporâneas de Ruralidades**: as singularidades brasileiras. IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 21, 2013, p. 35-75.

BICHIR, R.. Governança multinível. In: **IPEA, Boletim de Análise Político Institucional** n. 19. Brasília, IPEA, dez. 2018.

BITOUN, J. Tipologia das cidades brasileiras e políticas territoriais: pistas para reflexão. In: BITOUN, J.; MIRANDA, Livia (orgs.). **Desenvolvimento e cidades no Brasil** – contribuição para o debate sobre as políticas territoriais. Recife: FASE, Observatório das Metrópoles, 2009.

BITOUN, J.; MIRANDA, L. I. B.; ARAÚJO, T. B. **As ruralidades brasileiras e os desafios para o planejamento urbano e regional**. XVI ENAMPUR – Espaço, Planejamento & Insurgências. Belo Horizonte, 2015.

BOTELHO, I.. **Romance de Formação**: FUNARTE e política cultural – 1976/1990. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2001.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei n. 10.257/2001. Brasília-DF, 2008.

BRASÍLIA. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília: SDT/MDA, março de 2005 (Série Documentos SDT: n. 01).

BUTTO, A.; BEMERGUY, E.. A cidadania nos Territórios: o olhar da Coordenação Executiva do Programa Territórios da Cidadania sobre o Estado e as mudanças na Agenda de Desenvolvimento Nacional. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. de N. B.; NIEDERLE, P. A. **Participação, Território e Cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora UFPE, 2014, p. 11-22.

CANCLINI, N.G.. Definiciones em transición. In: MATO, D. (org.). **Estudios latino-americanos sobre cultura y transformaciones sociales em tiempos de globalización**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

CARVALHO, S. M. L.; XAVIER, T. S.; PINTO, F. L. B. **Trajetória dos consórcios públicos baianos**: oportunidades e desafios para uma política de desenvolvimento territorial. IX Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, jun. de 2016.

CASTRO, L. B. **Implicações da “Articulação com o mundo do trabalho” na organização da prática pedagógica no Centro Territorial de Educação Profissional da Bacia do Rio Corrente**. Universidade Estadual do sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2020 (dissertação de mestrado acadêmico).

CAVALCANTI, J. S. B.. Ressignificação dos territórios em um contexto de globalização. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. de N. B.; NIEDERLE, P. A. **Participação, Território e Cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora UFPE, 2014, p. 135-152.

CHAUÍ, M.. **Brasil** – mito fundador e sociedade autoritária. 4. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, outubro de 2001.

CHAUÍ, M.. Breve história da democracia. Curso: **Democracia em Colapso?** A democracia pode ser assim – história, formas e possibilidades. São Paulo: Boitempo/SESC-SP, 2019.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL (CAR). **Bahia produtiva**. Disponível em: <http://www.car.ba.gov.br/projetos/bahia-produtiva> Acesso em: 24 ago. 2021.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL (CAR). **DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO DE ÓRGÃOS COLEGIADOS – DFOC**. Disponível em: <http://www.car.ba.gov.br/projetos/departamento-de-formacao-de-orgaos-colegiados-dfoc> Acesso em: 13 set. 2021.

COMPETÊNCIAS DIGITAIS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR (CoDAF). **O que é Agricultura Familiar**. Disponível em: <https://owl.tupa.unesp.br/index.php/codaf-informacoes/codaf-o-que-e-a-agricultura-familiar> Acesso em: 24 ago. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Notícias**: De São Paulo, Consórcio Intermunicipal Culturando ganha destaque no Dia Nacional da Cultura (06/11/2019). Disponível em: <https://www.cnm.org.br/index.php/comunicacao/noticias/de-sao-paulo-consorcio-intermunicipal-culturando-ganha-destaque-no-dia-nacional-da-cultura> Acesso em: 13 set. 2021.

CONSÓRCIO NORDESTE. **O consórcio**. 11 de junho de 2020 às 6:43 PM. Disponível em: <http://www.consorciordeste-ne.com.br/o-consorcio/> Acesso em: 24 ago. 2021.

CÔRREA, V. P.. Desenvolvimento Territorial e a implantação de políticas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. **IPEA** - Regional, Urbano e Ambiental, 03, dez. 2009, p. 23-37.

COSTA, T. P. **Escola Família Agrícola de Sobradinho**: O trabalho como princípio educativo para o desenvolvimento do campo do Semiárido Baiano. I Congresso Internacional da Diversidade do Semiárido. CONIDIS. Disponível em: <http://www.pgextensaorural.univasf.edu.br/wp->

content/uploads/2016/04/TRABALHO_EV064_MD1_SA7_ID1837_25092016181354.pdf>
Acesso em: 13 set. 2021.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro, DP&A, 2000.

DAGNINO, E.. Cultura, cidadania e democracia: transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, e. e ESCOBAR, A. (orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo horizonte, UFMG/Humanitas, 2000, p. 61-102.

DAGNINO, E.. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade de regulação no processo de gestão do desenvolvimento. In: **REDES**. Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, set/dez. 2010, p. 165-186.

DIAS, W.. **Territórios de Identidade e Políticas Públicas na Bahia**: gênese, resultados, reflexões e desafios. Feira de Santana: Editora Zarte, 2016.

DINIZ, R. A. **Territórios, Classes e Experiências**: As dobraduras do espaço e tempo nas trajetórias de vida dos sujeitos. Tese. Doutorado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica-PUC/São Paulo-SP, 2021.

DINIZ, R. A. **Territórios, sociabilidades e Territorialidades**: o tecer dos fios na realidade dos sujeitos dos distritos de Perus e Anhanguera da Cidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado PUC-SP. São Paulo, PUC, 2012.

FARIA, H.. Políticas públicas de cultura e desenvolvimento humano nas cidades. In: BRANT, L. (org.). **Políticas Culturais**. Vol. 1. Barueri, Manole, 2003.

FERNANDES, F.. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FLORES, C. D.. **Territórios de Identidade na Bahia**: Saúde, Educação, Cultura e Meio Ambiente frente à dinâmica territorial. Salvador: UFBA, 2014.

FLORESTAN, F.. Ciências Sociais: na ótica do intelectual militante. **Estudos Avançados**. 8 (22), 1994.

FOLHA DE SÃO PAULO. Últimas notícias. **Saiba o que significa concertação, palavra-símbolo do conselho**. 13/02/2003 - 16h51. Disponível em:
<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45994.shtml#:~:text=De%20acordo%20com%20os%20principais,pacto%3B%20conven%C3%A7%C3%A3o%3B%20uni%C3%A3o%22>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

FORNAZIER, A.; PERAFÁN, M. E. V.. Os arranjos das políticas territoriais no Estado da Bahia. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional – G&DR**, v. 14, n. 5, p. 17-30, 2018.

FREITAS, A. J. L. de; ARAUJO, C. S. de; SALES, T. B. “O que essa entrevista está documentando”: entrevista com a professora Verena Alberti. In: **História Oral**. Vol. 20, n. 2, jul./dez. 2017, p. 237-251.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Consórcios intermunicipais de cultura** (18/05/2006). Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2006/05/18/consorcios-intermunicipais-de-cultura/>> Acesso em: 13 set. 2021.

GOHN, M. G.. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2016.

GOHN, M. G.. Teorias sobre participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. In: **Caderno CRH**. Vol. 32, n. 85. Salvador, jan./abr. 2019, p. 63-81.

GREGOLIN, M. R. P. et al. O “Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais” e sua operacionalização no Centro Sul do Paraná. Revista **Nucleus**, v. 12, n. 1, abr. 2015, p. 291-306.

GUIMARÃES NETO, L. **Introdução à formação econômica do Nordeste**. Recife: Massangana, 1989.

HAESBAERT, R. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. Porto Alegre, UFRGS, 2004. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>> Acesso em: 13 set. 2021.

HAESBAERT, R.. **Des-territorialização e identidade**: a rede “gaúcha” no nordeste. Niterói: EDUFF, 1997.

HAESBAERT, R.. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HESPAHOL, R. M.; SOUZA, S. P. **O Programa Território da cidadania como política pública de desenvolvimento territorial**. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/O%20PROGRAMA%20TERRITORIOS%20DA%20CIDADANIA.pdf>> Acesso em: 12 abr. 2021.

JESUS, C.M. Desenvolvimento Territorial Rural na Bahia: caracterização socioeconômica dos Territórios Rurais e de Cidadania. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. de S. **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia**. Brasília: IPEA, 2016, p. 85-111.

JORNAL GRANDE BAHIA. **Revista apresenta como cooperativas da agricultura familiar da Bahia acessaram diversos segmentos de mercado** (02/05/2021). Disponível em: <<https://www.jornalgrandebahia.com.br/2021/05/revista-apresenta-como-cooperativas-da-agricultura-familiar-da-bahia-acessaram-diversos-segmentos-de-mercado/>> Acesso em: 13 set. 2021.

KOGA, D. H. U.. **Medidas de Cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. Tese. Doutorado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica-PUC/ São Paulo-SP, 2003.

KOGA, D. H. U.. Construção do conhecimento em Serviço Social: embates a partir do território de vivência. In: ARREGUI, C. C.; KOGA, D. H. U.. **Construção do conhecimento em Serviço Social: entre periferias, territorialidades, narrativas, experiências e cartografias**. São Paulo, EDUC, 2021.

KOGA, D. H. U.. Diagnóstico socioterritorial – entre o chão e a gestão. In: **Cadernos IHU Ideias**. São Leopoldo-RS, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Ano 1, n. 1, 2003.

KOGA, D. H. U.. **Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. Tese. Doutorado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica-PUC/ São Paulo-SP, 2003.

KOGA, D. H. U.. Territórios de vivência em um país continental. In: **Revista Serviço Social & Saúde**. Campinas, SP. v. 14, n. 1 (19), jan./jun. 2015 (p. 9-26).

KOSIC, K.. **A dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KURKA, A.. **A participação social no território usado: o processo de emancipação do município de Hortolândia**. Tese. Doutorado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica-PUC/São Paulo-SP, 2008.

LAVAL, C.; DARDOT, P.. O comum deve fundar a democracia social. In: **Democracia em colapso?** – curso “a democracia pode ser assim: história, forma e possibilidades. São Paulo: Boitempo/SESC, 2019. p. 75-84.

LAVALLE, A. G.. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. (org.). **Efetividade nas instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 33-43.

LEITE, S. P.; WEZ JUNIOR, V. J. Um estudo sobre financiamento da Política Territorial no meio rural brasileiro. In: **RESER**. Piracicaba-SP. Vol. 50, n. 04, out./dez. 2012, p. 645-666.

LÖWY, M.. “A contrapelo”. A concepção dialética da cultura nas teses de Walter Benjamin (1940). **Revista Lutas Sociais**. São Paulo, n. 25/26, p. 20-28, 2º sem. de 2010 e 1º sem. de 2011.

LÖWY, M.. “A contrapelo”. A concepção dialética da cultura nas teses de Walter Benjamin (1940). **Revista Lutas Sociais**. São Paulo, n. 25/26, 2º sem. de 2010 e 1º sem. de 2011, p. 20-28.

MAPEAMENTO CULTURAL UFBA 2019 (MAP CULT UFBA). Disponível em: <<http://mapeamentocultural.ufba.br>> Acesso em: 13 set. 2021.

MARTINELLI, M. L.. O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social. In: MARTINELLI, M. L. (org.). **Pesquisa qualitativa – um instigante desafio**. 2 ed. São Paulo: Veras Editora, 1999, p. 21-32.

MARTINS, J. S.. **A chegada do estranho**. São Paulo: Hucitec, 1993.

MARTINS, J. S.. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MAZZEO, A. C. Características sócio-históricas da Democracia na América Latina. In: **Democracia em colapso?** A democracia pode ser assim – história, formas e possibilidades. São Paulo: Boitempo/SESC-SP, 2019, p. 15-20.

MIGUEL, L. F.. Formas de organização política: partidos, sindicatos, movimentos sociais. In: **Democracia em colapso?** A democracia pode ser assim – história, formas e possibilidades. São Paulo: Boitempo/SESC-SP, 2019, p. 21-27.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão das políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. In: **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, vol. 42, n. 3, mai./jun. 2008, p. 551-579.

MILANI, C. R. S. Participação social e ação pública local na Bahia. In: AVRITZER, L. (org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MINAYO, M. C. S.. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S.. **Pesquisa Social** – teoria, método e criatividade. 24 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1994, p. 9-29.

MISSE, M. *et al.* Entre palavras e vidas: um pensamento de encontro com margens, violências e sofrimento. Entrevista com Veena Das. In: **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. Vol. 5, n. 2, abr./mai./jun. 2012, p. 335-356.

MONTE-MÓR R. L. M. **O que é o urbano no mundo contemporâneo**. Texto para discussão - 281. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006.

MOTA, A.. Fissuras na estrutura do mandonismo: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. In: AVRITZER, L. (org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MOTA, A.. Fissuras na estrutura do mandonismo: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (org.) **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2007, p. 45-64.

NETO, O. C.. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social** – teoria, método e criatividade. 24 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1994, p. 51-66.

NIEDERLE, P. A.. Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. de N. B.; NIEDERLE, P. A. **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: Editora UFPE, 2014, p. 103-134.

NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 11, n. 3, 1997, p. 8-19.

OLIVEIRA FILHO, W. A.. A política articulada de desenvolvimento rural no estado da Bahia: uma análise descritiva. In: **Agricultura Familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro**. Brasília, MDA; Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

OLIVEIRA, F. A questão regional: a hegemonia inacabada. **Estudos Avançados**, 7 (18), São Paulo: USP, 1993, p. 43-63.

OLIVEIRA, F. Hegemonia às avessas. **Revista Piauí**. São Paulo, Folha uol, edição 4, jan. 2007. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/hegemonia-as-avessas/>> Acesso em: 13 set. 2021.

OLIVEIRA, F. A economia política da social-democracia. In: Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo. **Revista USP**, Coordenadoria de Comunicação Social (CCS), n. 17. São Paulo, mar./abr./maio de 1993, p. 136-143.

OLIVEIRA, F. **O elo perdido** - classe e identidade de classe na Bahia. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

ORTEGA, A. C. et al. As políticas públicas de desenvolvimento no Estado da Bahia: evolução e características. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. de S. **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual**: um estudo de caso da Bahia. Brasília, IPEA, 2016, p. 55-82.

ORTEGA, A. C.; CERQUEIRA, C. A.; SILVA, F. P. M. da. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S.. **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual**: um estudo de caso da Bahia. Brasília: Ipea, 2016, p. 55-84.

ORTEGA, A. C. et al. As políticas públicas de desenvolvimento no Estado da Bahia: evolução e características. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S. **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual**: um estudo de caso da Bahia. Brasília, IPEA, 2016.

PAZ, R. D. O. Representação e Representatividade: dilemas para os conselhos de assistência social. In: **Participação e Controle Social no Suas** – subsídios para o debate. MDS/CNAS, Brasília, 2009 (Cadernos de Textos).

PERAFÁN, M. E. V.; OLIVEIRA, H. **Território e Identidade**. Salvador, Secretaria de Cultura, s/d. (Coleção Políticas e Gestão Culturais).

PÉRICO, R. E.. **Identidade e Território no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), 2009.

POMPONET, A. S.. **Plano Plurianual Participativo 2008-2011 na Bahia**: uma análise. Salvador: UFBA, 2012.

RAFFESTIN, C.. **Por uma geografia do poder**. São Paulo, Ática, 1993.

RAFFESTIN, C.. Uma concepção de Território, Territorialidade e Paisagem. In: PEREIRA, S. R. et al. **Teorias e práticas territoriais**: análises espaço-temporais. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

RAICHELIS, R.. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

RAYNAUT, C.. A gênese da abordagem territorial e participativa de desenvolvimento rural: raízes conceituais e experiências internacionais. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERTE, P. A. **Participação, Território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife/Brasília: Editora UFPE/MDA, 2014.

REDE BRASIL ATUAL. Educação. Lições sertanejas. **Escola Família Agrícola é lição de resistência ao descaso com a educação**. Publicado 16/10/2017 - 09h02 Por Cida de Oliveira, da RBA. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2017/10/em-todo-o-pais-uma-pedagogia-que-resiste-para-emancipar/> Acesso em: 24 ago. 2021.

RIBEIRO, A. C. T.. Homens lentos, opacidades e rugosidades. **Revista Redobra**, n. 9, ano 3. Salvador-BA, Laboratório Urbano/FAU UFBA, 2012, p. 58-71.

RIBEIRO, A. C. T.. Homens lentos, opacidades e rugosidades. In: **Revista Redobra**. Ano 3, n. 9. Salvador, UFBA, 2012.

RIBEIRO, A. C. T.. Outros Territórios, outros mapas. In: **OSAL – Observatório Social da América**. Ano 6, n. 16. Buenos aires: CLACSO, jun. 2005.

ROCHA, A. G. P.. **Políticas Públicas e Participação: os atores sociais na política de desenvolvimento territorial do Estado da Bahia**. Tese. Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFGS, Porto Alegre-RS, 2010.

ROCHA, M.. **Política Territorial na Bahia – Avanços e conservadorismos políticos: a situação da governança e do capital social no contexto territorial atual**. Disponível em <http://www.car.ba.gov.br/sites/default/files/2019-08/POLI%CC%81TICA%20TERRITORIAL%20NA%20BAHIA_0.pdf> Acesso em: 01 dez. 2019.

ROCHA, M.. **Política Territorial na Bahia – Avanços e conservadorismos políticos: a situação da governança e do capital social no contexto territorial atual**. Disponível em <http://www.car.ba.gov.br/sites/default/files/2019-08/POLI%CC%81TICA%20TERRITORIAL%20NA%20BAHIA_0.pdf> Acesso em: 01 dez. 2019.

RUBIM, A. A. C.. **Cultura e políticas culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

RUBIM, A. A. C.. Conselhos: participação, democracia e cultura. In: CAVALCANTI, Gustavo Vidigal e SILVA, Mauricio Trindade. **Cultura e Participação – políticas culturais no Brasil**. São Paulo: SESC, 2021. p.11-13.

RUBIM, A. A. C.. Políticas Culturais na Bahia 2011-2014. In: RUBIM, A. A. C. (org.). **Política Cultural e Gestão Democrática no Brasil**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2016.

SANTOS, B. S. S.. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, B. S. S.; MENESES, M. P. (orgs.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra-Portugal: Edições Almedina S/A, jan. 2009.

SANTOS, M. O território e o saber local: algumas categorias de análise. In: Cadernos **IPPUR**, vol. XIII, n. 2, 1999.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2000.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico científico informacional. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SANTOS, M.. **A natureza do espaço**. 4 ed. São Paulo-SP: EDUSP, 2017.

SANTOS, M.. **A natureza do espaço**. 4. ed., 9. reimpr. São Paulo: Edusp, 2017.

SANTOS, M.. **Entrevista concedida à Revista Teoria e Debate**. Edição 40, 1999. Disponível em: <<https://teoriaedebate.org.br/1999/02/06/milton-santos/>> Acesso em: 13 set. 2021.

SANTOS, M.. Entrevista de Milton Santos concedida a José Correa Leite. **Revista Teoria e Debate**. Fundação Perseu Abramo, Edição 40, fev./mar./abr. de 1999. Disponível em: <<https://teoriaedebate.org.br/1999/02/06/milton-santos/>> Acesso em: nov. 2019.

SANTOS, M.. **O espaço do cidadão**. 7 ed., 1 reimpr. São Paulo: EDUSP, 2012.

SANTOS, M.. **Por uma Geografia Nova** – da crítica da geografia à geografia crítica. 4 ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L.. **Brasil** – território e sociedade no início do século XXI. São Paulo/Rio de Janeiro: Record, 2001.

SAQUET, M. A.. **Abordagens e concepções de território**. 3 ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

SAQUET, M. A.. **Consciência de classe e de lugar, práxis e desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.

SAQUET, M. A.. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades**: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SERPA, A.. Cidadania, regionalização institucional e políticas culturais nos territórios da Bahia: uma síntese. In: SERPA, A. (org.). **Territórios da Bahia** – regionalização, cultura e identidade. Salvador: EDUFBA, 2015, p. 299-332.

SILVA, A. C. da. Os consórcios públicos na perspectiva da cooperação territorial: exposição e análise do estado da Bahia-Brasil. In: **Elisèe**, Revista. Geo. Anápolis, v. 4, n. 2, jul./dez. 2015, p. 59-78.

SILVA, E. S.. Testemunhos da Maré. 2 ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

SIMIONATO, I.. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SOUZA, E. J. C.. **Políticas Territoriais do Estado da Bahia**: regionalização e planejamento. Dissertação. Universidade Federal da Bahia, Instituto de Geociências, Salvador-BA, 2008.

SOUZA, J.. **A elite do atraso**. Da escravidão à Lava Jato. São Paulo: Leya, 2017.

SPINK, M. J.; FREZZA, R. M.. Práticas discursivas e produção de sentido: a perspectiva da psicologia social. **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**. Edição virtual, 2013, p. 1-21.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol. 3, n. 5, set. 2002, p. 5-19.

VELLOSO, T. R.. **Uma nova institucionalidade do desenvolvimento rural**: a trajetória dos territórios rurais no Estado da Bahia. Tese. Universidade Federal de Sergipe, Aracaju-SE, 2013.

WANDERLEY, M. N. B.. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Revista Estudos, sociedade e agricultura**, v. 8, n. 2, seção n. 15. CPDA/UFRRJ, out. 2000.

APÊNDICE A

ROTEIRO BASE – ENTREVISTAS INDIVIDUAIS

Pesquisa: TESSITURAS DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE NA BAHIA: gestão territorial, trajetórias e vivências coletivas de participação

Pesquisadora: Silvia Cristina Arantes de Souza

Identificação do/a entrevistado: Nome completo; Território e Município onde reside.

Data:

1 – Me conte um pouco sobre sua história de vida, suas origens, os lugares por onde passou até chegar aqui. E sua vida de militante, como começou?

2 - Como sua história de vida e militância se cruza com a história de formação dos Territórios de Identidade na Bahia?

3 - Saberia dizer algo sobre o porquê desse nome Territórios *de Identidade*? E como essa história começou por aqui?

4 – De sua experiência nesta história de organização desse modelo de gestão, o que você destacaria de mais importante em termos da participação social no Território em que vive e na sua experiência de participação?

5 – Você participa ou participou de alguns dos instrumentos de articulação de políticas públicas com os Territórios de Identidade (CODETER, CEDETER, Consórcios, dentre outros)? Como está sendo ou foi esta experiência? Como você vê a convivência desta parte mais institucional ou burocrática dos TI e o cotidiano de luta pela sobrevivência nos territórios? As necessidades que se tem no território chegam a virar demandas no planejamento ou aparecem nas políticas públicas? As demandas são atendidas?

6 - Conte uma (ou mais) história(s) de luta(s) vivenciada(s) a partir da organização por Territórios de Identidade, os desafios e as conquistas.

APÊNDICE B

ROTEIRO - Entrevista Coletiva

Pesquisa: TESSITURAS DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE NA BAHIA: gestão territorial, trajetórias e vivências coletivas de participação

Pesquisadora: Silvia Cristina Arantes de Souza

Data: 27/08/2020

Sujeitos a serem entrevistados:

- 1 – Apresentação [quem é, onde trabalha (ou trabalhou), é representante ou militante em alguma instância de organização por território...]
- 2 - Como sua história de vida se cruza com a história de formação dos Territórios de Identidade na Bahia?
- 3 - Como foi sua vivência nos processos de elaboração dos Planos Plurianuais Participativos, considerando as metodologias utilizadas e os processos de mobilização social para as audiências públicas.
- 4 – Como percebe/analisa a *participação social* desencadeada nos Territórios de Identidade, desde o seu mapeamento, bem como a partir de sua definição como unidade de planejamento.
- 5 - Destacar conquistas e desafios com relação à formulação de políticas públicas a partir dos Territórios de Identidade, a partir de sua experiência.
- 7 - Na sua perspectiva, qual o principal ganho social que a organização por Territórios de Identidade trouxe para o desenvolvimento socioeconômico da Bahia
- 8 - Por que o nome Territórios *de Identidade*?

ANEXO A - LEI Nº 13.214 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2014**LEI Nº 13.214 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2014**

Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, faço saber que Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º - Esta Lei estabelece os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, bem como os seus espaços de participação social e de relação entre as representações dos segmentos da sociedade civil e os Poderes Públicos federal, estadual e municipal.

§ 1º - Para fins desta Lei, entende-se por Território de Identidade a unidade de planejamento de políticas públicas do Estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais, geralmente contíguos, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial, conforme disposto no Plano Plurianual do Estado da Bahia.

§ 2º - As dimensões espaciais dos Territórios de Identidade de que trata o § 1º desta Lei podem ser modificadas a cada Plano Plurianual - PPA, observados os procedimentos específicos estabelecidos em Decreto e em Resoluções do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER, de que trata o art. 7º desta Lei.

**CAPÍTULO II
DOS PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E OBJETIVOS**

**SEÇÃO I
DOS PRINCÍPIOS**

Art. 2º - A Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia observará os princípios previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, bem como nas normas específicas aplicáveis para garantia do desenvolvimento territorial sustentável e solidário, em especial os seguintes princípios:

- I - da dignidade humana;
- II - do desenvolvimento sustentável;
- III - da solidariedade;
- IV - da justiça social e ambiental;

V - da função socioambiental da propriedade;

VI - da participação social;

VII - da cooperação.

SEÇÃO II DAS DIRETRIZES

Art. 3º - A elaboração e a implementação da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia observará as seguintes diretrizes:

I - estabelecer estratégias de desenvolvimento territorial sustentável e solidário;

II - fomentar a coesão social e reduzir as desigualdades territoriais;

III - valorizar o potencial de desenvolvimento dos Territórios de Identidade;

IV - respeitar a diversidade cultural e territorial;

V - promover o uso sustentável dos recursos naturais;

VI - promover a inserção competitiva dos territórios baianos;

VII - estimular o desenvolvimento da democracia participativa;

VIII - promover a ação integrada dos entes federados.

SEÇÃO III DOS OBJETIVOS

Art. 4º - A Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia tem por objetivo a promoção do desenvolvimento territorial, democrático sustentável e solidário, através da participação social, da articulação e integração das políticas públicas e ações governamentais visando à melhoria da qualidade de vida da população e, ainda:

I - orientar o planejamento e a gestão das políticas públicas estaduais, constituindo-se como referência para elaboração do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, da Lei Orçamentária Anual - LOA, dos planos territoriais de desenvolvimento sustentável e solidário, dos planos setoriais e outros processos relevantes para o planejamento e ordenamento territorial do Estado da Bahia;

II - integrar e compatibilizar as políticas públicas nos Territórios de Identidade com base no seu planejamento, planos territoriais de desenvolvimento sustentável e solidário, programas e projetos governamentais;

III - ampliar e qualificar mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de desenvolvimento territorial sustentável e solidário;

- IV - valorizar as diversidades de gênero, etnia, social, cultural, econômica e geográfica dos Territórios de Identidade e de suas populações;
- V - estimular a concertação das políticas públicas, priorizando a cooperação entre os Governos federal, estadual e municipais, com a participação da sociedade civil, para a definição de diretrizes estratégicas de desenvolvimento territorial sustentável e solidário, o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de âmbito territorial, com vistas à inclusão social e à equidade do desenvolvimento;
- VI - estimular a gestão associada de serviços públicos, mediante o fomento à criação de consórcios públicos e outras formas cooperativas.

Art. 5º - A Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia será implementada, entre outros, através:

- I - do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, da Lei Orçamentária Anual - LOA, dos planos territoriais de desenvolvimento sustentável e solidário e dos planos setoriais;
- II - do monitoramento e da avaliação da gestão governamental na execução dos programas e ações do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA, tendo como recorte de abrangência os Territórios de Identidade.

CAPÍTULO III

DO CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL - CEDETER E DOS COLEGIADOS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - CODETERs

Art. 6º - O Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs de que tratam, respectivamente, os arts. 7º e 14 desta Lei, constituem-se nos espaços de referência para discussão e acompanhamento da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, sem prejuízo das contribuições oriundas de outros espaços de oitiva social.

Art. 7º - 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.

Art. 8º - Compete ao CEDETER:

- I - participar do processo de discussão e elaboração da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, do Zoneamento Ecológico-Econômico, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA;

- II - apresentar propostas para a formulação, implementação e articulação de políticas públicas e planos setoriais de desenvolvimento econômico, social, regional ou metropolitano;
- III - acompanhar, no exercício do controle social, a execução da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, do Zoneamento Ecológico-Econômico, do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA;
- IV - elaborar propostas de ampliação e qualificação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de desenvolvimento territorial;
- V - fomentar a valorização das diversidades de gênero e etnia, social, cultural, econômica e geográfica dos Territórios de Identidade e suas populações;
- VI - propor diálogo com organizações e instituições públicas ou privadas para elaboração de propostas de qualificação de políticas e programas de Governo para o desenvolvimento territorial sustentável e solidário do Estado da Bahia;
- VII - propor ao Secretário do Planejamento os critérios de agrupamento de Municípios para a formação de Territórios de Identidade, a partir de estudos técnicos e indicadores, realizados pelos órgãos estaduais competentes;
- VIII - analisar demandas de criação e de modificação dos Territórios de Identidade, encaminhando parecer acerca das propostas aprovadas para apreciação do Secretário do Planejamento e posterior apreciação do Governador para inclusão no Plano Plurianual - PPA subsequente;
- IX - criar procedimentos para homologação dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs e para elaboração dos seus respectivos regimentos internos nos quais constarão as atribuições e os deveres dos seus componentes, a organização e a forma do seu funcionamento;
- X - homologar a criação dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs e seus respectivos regimentos;
- XI - analisar e sistematizar as propostas dos CODETERs referentes ao aprimoramento das políticas públicas de interesse comum dos Territórios de Identidade;
- XII - elaborar e aprovar o seu regimento interno que versará sobre o detalhamento das suas competências, das atribuições e os deveres dos seus componentes e a forma do seu funcionamento e de seus comitês.

Art. 9º - O CEDETER terá a seguinte estrutura:

- I - Plenário;
- II - Presidente;
- III - Vice-Presidente;
- IV - Secretaria Executiva;
- V - Comitê de Acompanhamento do Plano Plurianual - CAPPa;
- VI - Comitês Temáticos.

§ 1º - O Plenário, composto pela totalidade de seus membros, é a instância máxima de deliberação do CEDETER acerca das competências de que trata o art. 8º desta Lei.

§ 2º - O Presidente será responsável pela representação institucional do CEDETER e coordenará as reuniões do Plenário.

§ 3º - O Vice-Presidente substituirá o Presidente nos casos de ausências ou impedimentos.

§ 4º - A Secretaria Executiva será exercida pela Secretaria do Planejamento, à qual caberá o suporte técnico, administrativo e financeiro necessário para subsidiar o funcionamento do CEDETER, bem como coordenar o processo de homologação dos CODETERs de que trata o art. 14 desta Lei.

§ 5º - O apoio financeiro de que trata o parágrafo anterior limitar-se-á às despesas indispensáveis para viabilizar o funcionamento do CEDETER, incluindo local, material impresso, equipamentos, deslocamento, alimentação e acomodação dos seus membros.

Art. 10 - O Comitê de Acompanhamento do Plano Plurianual - CAPPa terá a finalidade de acompanhar a execução do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA, e será composto por Conselheiros do CEDETER representantes da sociedade civil.

Art. 11 - Os Comitês Temáticos serão instituídos por Resolução do CEDETER, quando necessário, para auxiliá-lo na execução das competências de que trata o art. 8º desta Lei, e serão compostos por 01 (um) coordenador conselheiro do CEDETER e por convidados dos setores públicos ou da sociedade civil ou de ambos os setores, observadas as especificidades técnicas dos assuntos tratados por cada Comitê.

Art. 12 - O CAPPa e os Comitês Temáticos, no desempenho das suas atividades de assessoramento do CEDETER, elaborarão relatórios periódicos para subsidiar as reuniões do Plenário.

Art. 13 - O CEDETER será composto de forma paritária por:

I - 11 (onze) representantes da Administração Pública, sendo:

a) 01 (um) representante da Secretaria do Planejamento, que

exercerá a Presidência;

- b) 01 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento Rural - SDR, que exercerá a Vice-Presidência;
- c) 01 (um) representante da Secretaria da Saúde;
- d) 01 (um) representante da Secretaria da Educação;
- e) 01 (um) representante da Secretaria de Cultura;
- f) 01 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento Urbano;
- g) 01 (um) representante da Secretaria do Meio Ambiente;
- h) 01 (um) representante da Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura;
- i) 01 (um) representante da Secretaria da Segurança Pública;
- j) 01 (um) representante da Secretaria de Relações Institucionais;
- k) 01 (um) representante da Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento.

II - 11 (onze) representantes da sociedade civil, no âmbito dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs.

§ 1º - Os membros de que trata o inciso I deste artigo comporão de forma permanente o CEDETER e, a qualquer tempo, ato do Governador poderá acrescentar representações de outros órgãos e de entidades da Administração Estadual, ajustando neste caso, o quantitativo de representantes dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs de que trata o inciso II deste artigo para garantir a paridade das representações.

§ 2º - Cada membro do CEDETER contará com 01 (um) suplente para substituí-lo em suas ausências ou impedimentos, devendo cada um dos membros de que trata o inciso II deste artigo pertencer a Territórios de Identidade diversos.

§ 3º - Os membros do CEDETER indicados no inciso I deste artigo e seus suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidades e nomeados por ato do Governador do Estado, para mandato de 02 (dois) anos, permitida a recondução.

§ 4º - Os representantes dos CODETERs no CEDETER serão escolhidos entre os membros do setor produtivo e da sociedade civil nos CODETERs de diferentes Territórios de Identidade, pelo voto direto dos presentes em Conferência Estadual dos CODETERs convocada por ato do Governador do Estado, para mandato de 02 (dois) anos, permitida a recondução.

§ 5º - O CEDETER enviará ao Governador proposta dos seus procedimentos operacionais e de realização da Conferência de que trata o § 4º deste artigo, para publicação

dos atos administrativos pertinentes.

§ 6º - Após a escolha de que trata o § 4º deste artigo, o Presidente do CEDETER expedirá comunicação ao Governador solicitando a nomeação dos representantes dos CODETERs no CEDETER.

Art. 14 - 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.

Parágrafo único - Para cumprimento do disposto no caput deste artigo, os CODETERs podem propor diálogo com organizações e instituições públicas ou privadas presentes nos Territórios de Identidade para elaboração de propostas de qualificação de políticas e programas de Governo visando ao desenvolvimento territorial sustentável e solidário do Estado da Bahia.

Art. 15 - Caberá aos CODETERs elaborar e aprovar, em plenária especialmente convocada para este fim, através do voto da maioria simples de seus membros constitutivos, as propostas dos seus regimentos internos a serem submetidas para homologação do CEDETER.

§ 1º - O regimento interno dos CODETERs disporá sobre as regras de sua composição, a sua coordenação, o mandato e a forma de eleição dos seus membros, bem como sobre os procedimentos para o convite e a participação das representações dos Municípios componentes do Território de Identidade.

§ 2º - Para fins de cumprimento do disposto no inciso X do art. 8º desta Lei, a composição dos CODETERs considerará a diversidade dos segmentos organizados, respeitando a representação do poder público, da sociedade civil presente em cada Território de Identidade.

Art. 16 - À Secretaria do Planejamento, sem prejuízo de contribuições de outros órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, compete promover o suporte técnico, administrativo e financeiro necessário para subsidiar as reuniões dos CODETERs.

Art. 17 - Os membros do CEDETER e dos CODETERs poderão sugerir, respectivamente, a seu Presidente e aos seus Coordenadores que, conforme a pauta das suas reuniões, convide representantes de outros órgãos e de entidades governamentais federais, municipais, estaduais, não-governamentais, representações de Prefeitos e pessoas de notório saber para participarem das reuniões, sem direito a voto.

Art. 18 - As atividades exercidas pelos membros do CEDETER e dos CODETERs são considerados de interesse público relevante e não ensejam qualquer tipo de remuneração por parte do Estado.

Art. 19 - Fica mantida a composição dos membros do CEDETER e dos CODETERs existentes na data de publicação desta Lei até o final dos respectivos mandatos.

Art. 20 - O CEDETER expedirá, no prazo de 90 (noventa) dias, Resolução dispondo acerca dos procedimentos para elaboração dos regimentos internos dos

CODETERs em face do disposto no inciso IX do art. 8º desta Lei.

Art. 21 - Os CODETERs existentes, na data de publicação desta Lei, deverão encaminhar ao CEDETER as suas propostas de regimento interno elaboradas em consonância com a Resolução de que trata o art. 20 desta Lei.

Art. 22 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 29 de dezembro de 2014.

JAQUES WAGNER

Governador

Carlos Mello
Secretário da Casa Civil em exercício
José Sérgio Gabrielli de Azevedo
Secretário do Planejamento
Jairo Alfredo Oliveira Carneiro
Secretário da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura
Osvaldo Barreto Filho
Secretário da Educação
Washington Luís Silva Couto
Secretário da Saúde
Manuel Ribeiro Filho
Secretário de Desenvolvimento Urbano
Antônio Albino Canelas Rubim
Secretário de Cultura
Eugênio Spengler
Secretário do Meio Ambiente
Cícero de Carvalho Monteiro
Secretário de Relações Institucionais
Maurício Teles Barbosa
Secretário da Segurança Pública

ANEXO B – NOTA PÚBLICA “CET EM MOVIMENTO”



NOTA PÚBLICA

A Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia (CET) vem a público declarar sua indignação com o descaso do **Governo da Bahia**, que através de suas Secretarias de Governo, não está cumprindo os compromissos com a governança territorial. A definição de reconhecer e adotar os Territórios de Identidade como Unidade de Planejamento de Políticas Públicas, tem representado uma mera divisão geográfica do Estado, nesse processo, houve um compromisso político com o desenvolvimento sustentável, e não considerou em vários aspectos, o exercício cotidiano da **DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**.

As gestões dos Governadores Jaques Wagner e Rui Costa realizaram, e vêm realizando, importantes conquistas sociais e econômicas para a população do Estado. Isso é um fato irrefutável, quando comparado estes governos e seus antecessores. Mas destacamos que não existiram avanços significativos na implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Territorial que fossem capazes de promover a descentralização, a desconcentração e a equidade dos investimentos públicos em todos os cantos dessa imensa Bahia.

Para se alcançar os propósitos de transformação dos modelos tradicionais de desenvolvimento (centralizadores, autoritários, dirigistas, fisiológicos e clientelistas), os governos do PT adotaram a abordagem territorial do desenvolvimento sustentável. Essa abordagem moderna tem como pilar o exercício da governança, que consiste em submeter à gestão pública ao exercício cotidiano do diálogo, consultas, pactuações, controle social e ajustes de planejamento e execução das políticas. Para isso, inclusive, foi instituída a Lei Estadual 13.214/2014, que estabelece os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER) como espaços de planejamento, controle social, governança e de concertação. Desse modo, os CODETER devem, obrigatoriamente, serem reconhecidos por todas as Instituições e Órgãos Públicos.

Objetivamente, o governo que criou esta importante estratégia de modernização e democratização da sociedade e do Estado, atualmente, vem tratando-a com total descaso. Em função disso, notamos uma grande fragilidade da Abordagem Territorial e dos CODETER. Para ilustrar este abandono, basta observar o presente.

A Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN), diretamente responsável pela implementação da Política Estadual De Desenvolvimento Territorial, a Secretaria de Relações Institucionais (SERIN) e a Casa Civil ignoram solenemente os Colegiados Territoriais. A verdade, objetiva e infeliz, é que o

governo estacionou a ampliação e qualificação da Abordagem Territorial Do Desenvolvimento Sustentável, conforme determina a lei. A maioria esmagadora dos dirigentes das Secretarias e Órgãos sequer entende o seu sentido e relevância, além de seu aspecto contra-hegemônico. A estratégia na Bahia está hoje relegada a uma mera escuta do PPA, sem maiores desdobramentos. O mundo lá fora ainda está muito interessado em conhecer essa experiência da Bahia, reconhecida nacional e internacionalmente, mas que corre risco de desaparecer.

O Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), que integra a estrutura da SEPLAN, não está cumprindo o seu papel e já perdeu a sua credibilidade. Não debate e não encaminha nada! Não monitora e nem tem estratégia para acompanhar e fazer cumprir a Política Estadual de Desenvolvimento Territorial! Esvaziado, o CEDETER tem funcionamento meramente burocrático. As demandas e propostas apresentadas neste Conselho são reiteradamente ignoradas.

Está claro! O governo não sabe o que fazer com a Abordagem Territorial porque não tem um plano de empoderamento contra o fisiologismo. Não tem uma estratégia clara para integrar e articular as Políticas Públicas nos Territórios de Identidade. Não dá a devida atenção à tão necessária participação social, que envolva os diversos seguimentos sociais numa governança de base territorial.

O mundo está de cabeça para baixo, com a destruição do planeta, a ameaça global à saúde pública, degradação total dos recursos naturais. Além disso, modelos ineficientes, anacrônicos e sem resultado de gestão pública de bens e processos. A gestão política empobrecida impera, impedindo um avanço civilizacional. Mais do que apenas governabilidade do poder, o mundo precisa de governança do poder. Não há mais um minuto a perder! O Governo da Bahia precisa dizer qual futuro deseja para os Territórios de Identidade, para os Colegiados Territoriais e para a Lei Estadual 13.214/2014.

A CET denuncia este estado de coisas, e requer uma posição clara e corajosa deste governo popular que se propôs a fazer uma revolução democrática na Bahia! O mundo exige ousadia e ações firmes, corajosas e claramente a favor do aprofundamento da democracia, da participação direta e do empoderamento das instituições e da sociedade!

Pelo cumprimento imediato da Lei Estadual 13.214/2014. Pelo reconhecimento dos Colegiados Territoriais. Pela consolidação da abordagem territorial do desenvolvimento sustentável!

Salvador/Bahia, setembro de 2020.

Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia (CET)