



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL

IVAN LEITE FONTES

**TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE: insurgência do deserto
baiano?**

Salvador
2014

IVAN LEITE FONTES

**TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE: insurgência do deserto
baiano?**

Dissertação apresentada ao Programa de Desenvolvimento e Gestão Social, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, requisito para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientadora: Prof Dra. Tânia Maria Diederichs Fischer

Salvador/Bahia
2014

Escola de Administração - UFBA

F682 Fontes, Ivan Leite

Territórios de identidade: insurgência do deserto baiano:
insurgência do deserto baiano? / Ivan Leite Fontes. – 2014.
120 f.

Orientadora: Profa. Dra. Tânia Maria Diederichs Fischer.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia,
Escola de Administração, Salvador, 2014.

1. Bahia – Condições econômicas – Disparidades regionais. 2.
Bahia – Política e governo. 3. Desenvolvimento sustentável. 4.
Administração local - Participação do cidadão. I. Universidade Federal
da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 338.98142

IVAN LEITE FONTES

**TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE: insurgência do deserto
baiano?**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 15 de julho de 2014

Professora Doutora Tânia Maria Diederichs Fischer (orientadora)
Doutora em Administração pela Universidade de São Paulo
Universidade Federal da Bahia

Professor Doutor Benito Muiños Juncal
Doutor em Geografia Humana pela *Universidad de Barcelona*
Universidade Federal da Bahia

Professor Doutor Ildes Ferreira de Oliveira
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador
Universidade Estadual de Feira de Santana

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE IVAN LEITE FONTES DO CURSO DE MESTRADO INTERDISCIPLINAR E PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA.

Aos quinze dias do mês de julho de dois mil e catorze a Comissão Julgadora, eleita pelo Colegiado deste Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia, composta pela Profa. Dra. Tânia Fischer (PDGS/CIAGS), orientadora do aluno, pelos membros titulares Prof. Dr. Benito Muños Juncal (UEBA) e pelo Prof. Dr. Ildes Ferreira de Oliveira (UEFS), se reuniu para julgar o trabalho de dissertação intitulado: "TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE: INSURGÊNCIA DO DESERTO BAIANO?", de autoria de Ivan Leite Fontes. Após a apresentação da dissertação, o mestrando foi submetido à arguição pela comissão julgadora e ao debate. Em seguida, a comissão julgadora reuniu-se para analisar e avaliar o referido trabalho, chegando à conclusão que este merece ser aprovado, incorporando recomendações da banca. Nada mais havendo a ser tratado, esta Comissão Julgadora encerrou a reunião da qual lavrei a presente ata, que após lida e aprovada, vai assinada por mim, orientador, pelos demais membros da comissão e pelo mestrando.

Salvador, 15 de julho de 2014.


Profa. Dra. Tânia Fischer
(PDGS/UFBA - Orientadora)


Prof. Dr. Benito Muños Juncal
(PDGS/UFBA)


Prof. Dr. Ildes Ferreira de Oliveira
(UEFS)


Sr. Ivan Leite Fontes
(Mestrando)

Dedico a todos/as que militam na causa da abordagem territorial e que acreditam ser este um caminho para inclusão dos que sempre estiveram à margem do desenvolvimento da sociedade e de uma cidadania plena.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação só foi possível por conta dos apoios, incentivos e estímulos que recebi de professores, amigos e da família. Não foi uma tarefa fácil. As circunstâncias e a dureza da rotina impuseram a necessidade de um esforço muito grande, caso contrário, não seria possível sua conclusão. Devo meus agradecimentos a todos que, de alguma forma, participaram deste momento.

Registro aqui um especial agradecimento a Professora Tânia Fischer, pela confiança e pelo apoio incondicional para conclusão do Mestrado. Agradeço aos Professores Benito Juncal e Ildes Ferreira pela disposição em compor a Banca Examinadora e em oferecer as críticas necessárias a todo o trabalho. Aos/as colegas de curso, agradeço pelo apoio, incentivo e pela oportunidade do convívio fraterno.

Agradeço a minha mãe, Sonia Sahide, que sempre será minha inspiração para toda vida. Agradeço a todos/as colegas de trabalho, em especial a Wilson Dias, pelo apoio, estímulo e pelos ensinamentos diários. Agradeço a Humberto Oliveira, pela referência que é na temática do desenvolvimento territorial. A Ubiramar Bispo (Mazinho) e todas as lideranças dos Colegiados Territoriais, que me permitiram nos últimos anos viver intensamente a riqueza da diversidade humana que é a Bahia.

Ao Professor Jerônimo Rodrigues e a Professora Tatiana Velloso outro especial agradecimento pela presença sempre constante em minha vida e pelo estímulo à permanente reflexão sobre a prática.

Agradeço a meus queridos amigos/as que deram apoio, incentivo e carinho e que tiveram paciência para as lamentações diárias: Marília Mattos, Robson Andrade, Guilherme Souza, Marcelo Rocha, Sheila Araújo, Juliany Mendes, Pola Ribeiro, Líria Uchôa, Emanuelle Daltro, dentre tantos outros (“... *toda pessoa sempre é as marcas das lições diárias de outras tantas pessoas...*”).

Agradecimento especial a Solange Lima, pelo companheirismo, carinho, paciência, apoio e ensinamentos. Agradeço pela vigilância, tão necessária, sem a qual não concluiria este trabalho.

"O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi".

(Milton Santos)

FONTES, I. L. **Territórios de Identidade: insurgência do deserto baiano**. 120 f. il. 2014. Dissertação (Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

RESUMO

O objetivo desta Dissertação, submetida ao Mestrado Profissional do Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social, do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia, é investigar as possibilidades de promoção do desenvolvimento sustentável no Estado da Bahia, através da adoção da abordagem territorial, que inclui as institucionalidades e instrumentos de gestão que vêm sendo utilizados por organizações da sociedade civil e instituições públicas nos 27 (vinte e sete) Territórios de Identidade da Bahia. Com o processo desencadeado no Estado da Bahia de revelação e fortalecimento dos Territórios de Identidade, resultando na perspectiva de reconhecimento destes, pelo Governo do Estado, como unidades de planejamento de políticas públicas, novas institucionalidades surgiram com o objetivo de implementar instrumentos participativos de planejamento e gestão do desenvolvimento, com a instalação de ambientes que buscam favorecer a concertação de políticas públicas. Apresenta, ainda, uma caracterização histórica das desigualdades econômicas e sociais do Estado da Bahia, resultantes da implementação de políticas públicas baseadas em receituários liberais. Outras questões, como estratégias e concepções de desenvolvimento, sustentabilidade, controle social, relação com Estado, fazem parte do estudo, dado a relevância e interdependência dessas temáticas. Este trabalho busca, também, refletir sobre a abordagem territorial do desenvolvimento, sua aplicabilidade e possíveis vantagens na construção de um novo modelo de desenvolvimento para o Estado da Bahia, esperando, com isso, que os resultados da pesquisa possam contribuir, efetivamente, para a reflexão e debate sobre esta nova dinâmica e abordagem do desenvolvimento em construção.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial, planejamento, gestão social.

FONTES, I.L. **Territory of Identity: Insurgency of Bahia Desert.** 120 pp. il. 2014. (Master) Master in Multidisciplinary and Professional Development and Social Management of the Federal University of Bahia. Salvador, 2014.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation, submitted to the Committee of the Masters Course in Multidisciplinary and Professional Development and Social Management, of the Development and Social Management Programm of the Federal University of Bahia, is to investigate the possibilities of promoting sustainable development in the State of Bahia, through the adoption of a territorial approach, which includes institutional and management tools that have been used by civil society organizations and public institutions in the 27 (twenty seven) territories of Bahia. With the process of revelation and strengthening of the territorial Identity in Bahia resulting in its recognition by the Government, such as planning units of public policies, new institutions have emerged with the goal of implementing participatory planning tools and development Management, with the installation of environments that look for supporting a public policy agreement. It also presents a historical characterization of social and economic inequalities of the State of Bahia, resulting from the implementation of public policies based on liberal prescriptions. Other issues, such as strategies and conceptions of development, sustainability, social control and relationship with the state are part of the study, given the importance and interdependence of these themes. This work also pursues to reflect on the territorial approach to development, its applicability and potential advantages in the construction of a new development model for the state of Bahia, hoping thereby that the research results can contribute effectively to the reflection and debate on this new and dynamic approach to development under construction.

Keywords: land development, planning, social management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Investimentos industriais realizados na Bahia no período de 1999 a 2005	32
Quadro 2	Transformações no meio rural a partir da reestruturação capitalista	35
Quadro 3	Consenso Básico, de meados da década de 1990, sobre a ruralidade avançada	36
Figura 1	Mapa dos Territórios de Identidade da Bahia	58
Figura 2	Mapa do Território do Sisal	77
Quadro 4	Composição do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia	80
Figura 3	Objetivos da Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BAHIAPLAST	Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de Plásticos na Bahia
CAPPA	Conselho de Acompanhamento do PPA
CEDETER	Conselho Estadual de desenvolvimento Territorial
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CET	Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia
CIA	Centro Industrial de Aratu
CODES Sisal	Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CPE	Comissão de Planejamento Econômico
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DESENVOLVE	Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IRT	Índice Rural Territorial
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MOC	Movimento de Organização Comunitária
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
ONG	Organização não-governamental

PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Plano de Integração Nacional
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual Participativo
PROAUTO	Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia
PROBAHIA	Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia
PROCOMEX	Programa de Incentivo ao Comércio Exterior
PROINF	Programa Nacional de Apoio a Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PTDS	Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável
REFAISA	Rede de Escolas Famílias Agrícolas Integradas do Semiárido
SAF	Secretaria Nacional de Agricultura Familiar
SDT	Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial
SEAGRI	Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura
SEBRAE	Sistema Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	DESENVOLVIMENTO: TRILHANDO NAS DIFERENTES CONCEPÇÕES	22
2.1	DO “MITO” AOS DIAS ATUAIS	22
2.2	INFLUÊNCIAS TEÓRICAS NO DESENVOLVIMENTO DA BAHIA	24
2.3	UM BREVE OLHAR SOBRE O RURAL.....	33
3	A ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO	45
3.1	TERRITÓRIO: O QUE HÁ DE NOVO NESTE CONCEITO?	45
3.2	AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A ABORDAGEM TERRITORIAL NO BRASIL E NA BAHIA.....	51
3.2.1	Desafios às ações e políticas públicas de estímulo ao desenvolvimento territorial	61
3.3	GESTÃO SOCIAL: BASES PARA A INSURGÊNCIA	62
4	EFETIVIDADE DA GESTÃO SOCIAL NOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE	71
4.1	RELAÇÕES DE PODER X NOVAS INSTITUCIONALIDADES	71
4.2	TERRITÓRIO DO SISAL: UM CASO PARA ESTUDO	75
5	CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA BAHIA: AVANÇOS PARA O PRESENTE	84
5.1	MARCO LEGAL	84
5.2	FORTALECIMENTO DAS INSTITUCIONALIDADES	87
5.2.1	Sobre a Rede Estadual de Colegiados Territoriais	92
5.3	FINANCIAMENTO DA ESTRATÉGIA	98
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
	REFERÊNCIAS.....	106
	ANEXO A Territórios de Identidade da Bahia	112
	ANEXO B - Composição do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER)	115
	APÊNDICE A - Minuta do Projeto de Lei que dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e dá outras providências	116

1 INTRODUÇÃO

Apoiar o desenvolvimento sustentável, utilizando a estratégia da abordagem territorial, vem, a cada dia, obtendo um maior reconhecimento e atenção por parte de inúmeras organizações da sociedade civil e de instâncias governamentais.

A estratégia adotada numa abordagem territorial do desenvolvimento busca apoiar processos de planejamento ascendente, possibilitando a reflexão, análise e construção de objetivos e definição de ações prioritárias para a promoção do desenvolvimento sustentável e participativo. Com isso tem-se algumas inovações na gestão das políticas públicas, que passam, aos poucos, a apoiar iniciativas de desenvolvimento autógeno de populações que se identificam como pertencentes a um determinado território, aqui entendido como espaço que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, culturas, grupos sociais e instituições.

Assim, os elementos de coesão social e territorial podem ser enriquecidos pelo incentivo a processos de planejamento, que procura superar problemas e qualificar demandas e soluções, convocando as instituições públicas e a sociedade civil organizada a assumirem papéis de protagonistas das ações. Neste âmbito, deve-se estimular o surgimento de novas institucionalidades representativas, cujo espaço deverá abrigar os diálogos, tomada de decisões e efetiva gestão dos processos de desenvolvimento.

Na Bahia estabeleceu-se a dinâmica de revelação, identificação e organização de 27 (vinte e sete) Territórios de Identidade. Temos, por parte do Governo Estadual, o reconhecimento formal destes como unidades de planejamento, o que pode gerar uma nova fase de desenvolvimento, com sustentabilidade, em suas diversas dimensões, através da implementação de ações que passem a estimular o desenvolvimento harmônico desses Territórios, e, conseqüentemente, de toda a Bahia, incluindo aí um elemento inovador que é a gestão social.

Esse ambiente, em pleno processo de funcionamento, poderá, no futuro, permitir a ampliação de estratégias de estímulo a gestão social, fortalecimento de redes sociais, articulação de políticas públicas e a dinamização econômica dos inúmeros municípios esquecidos no interior do Estado, historicamente fora das

dinâmicas econômicas, quase sempre concentradoras, seja setorialmente ou espacialmente.

Cabe aqui uma questão importante: a ampliação da articulação das políticas públicas e o fortalecimento dos Territórios e seus Colegiados deverá resultar na promoção do desenvolvimento sustentável do Estado da Bahia? Esse processo está caminhando para uma articulação de setores econômicos, atores sociais, práticas culturais e realidades ambientais diversas?

Este processo já descrito de revelação dos Territórios de Identidade no Estado da Bahia foi acompanhado pelo estímulo e apoio a organização de institucionalidades de gestão e de planejamento participativo de caráter territorial. Neste sentido, foi ganhando corpo em importantes organizações, movimentos sociais e em algumas instituições de governo, a ideia geral de que o apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios, espelhando-se em bem sucedidas experiências de fortalecimento de territórios rurais, não somente na Bahia, mais em outras partes do País, vem contribuído para superação de alguns entraves em processos de desenvolvimento.

Em detrimento ao que se espera na adoção da abordagem territorial está a reflexão de que as diretrizes políticas adotadas historicamente até então para a promoção do desenvolvimento não conseguiram atingir, em sua plenitude, os objetivos de melhoria na qualidade de vida e redução da pobreza, porque se pautaram em estimular alguns setores (econômico, quase sempre), sem considerar suas interações e complementaridades. Por isso a persistência dos altos índices de pobreza constatados, ano a ano, nos municípios da Bahia.

Como exemplo da manutenção de um modelo perverso de desenvolvimento, temos na Bahia a existência de 2,4 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza. Desse contingente, 53,5% se localiza no meio rural baiano, segundo o IBGE (IBGE, 2010).

A abordagem territorial do desenvolvimento sustentável traz em si a ideia de fortalecer a participação de atores sociais, com a criação de um ambiente de descentralização política e administrativa, reforçando-se os processos de

empoderamento¹, com a intenção do resgate do poder de decisão pelos grupos sociais desfavorecidos e valorização das ações que estimulem a diversidade de atores sociais nos processos de elaboração, planejamento, implementação e gestão do desenvolvimento, considerando as dimensões de gênero, etnia, geração e raça.

Nos Territórios de Identidade da Bahia, de maneira não uniformizada e com diferentes estágios, percebe-se que os Colegiados Territoriais em funcionamento vem buscando desempenhar, com inúmeras dificuldades, importante papel na busca da promoção do desenvolvimento sustentável, articulando um processo participativo de concertação das políticas públicas, passando, então, a assumir a responsabilidade pela coordenação e gestão social do desenvolvimento territorial.

Aqui cabe outra questão: em que medida as políticas públicas implementadas pelos governos municipais, estadual e federal, tem contribuído para ampliação desta dinâmica inovadora no Estado da Bahia? A existência e funcionamento desses Colegiados garantem a implementação de ações de forma participativa? Em que medida, efetivamente, os Territórios viraram unidades de planejamento para as políticas públicas na Bahia?

A experiência no Brasil de formação de conselhos ou outros colegiados, com o objetivo de fazer gestão social é, quase sempre, de espaços despolitizados, criados, muitas vezes, por exigências legais, que, em muitos casos, não cumprem os objetivos a que se propõem, com a reprodução de práticas autoritárias e clientelistas. Em alguma medida, toda essa dinâmica em processo na Bahia, aponta para a oportunidade de implementação de processos participativos de planejamento e gestão social para a promoção de avanços nas condições sociais e de dinamização econômica dos Territórios.

Para o entendimento e análise das dinâmicas em funcionamento no Estado da Bahia, há que se fazer um aprofundamento dos temas relacionados à abordagem territorial, suas metodologias e instrumentos de gestão social e planejamento, o que sugere um aprofundamento em estudos já realizados que retratam estas temáticas específicas.

¹ Empoderamento, do inglês *empowerment*, representa o processo de tomada de consciência de uma pessoa, de sua cidadania, seus direitos e deveres, seu papel na construção de sua própria vida e da comunidade. Significa passar a ser protagonista, ter consciência de seu papel, ter voz ativa, ser sujeito da história (ZAPATA, 2007).

Deve-se começar, portanto, com a necessária revisitação ao conceito de território, que, para Santos (2007), é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história de homens e mulheres plenamente se realizam a partir das manifestações de sua existência. Santos (2007) considera ainda que o território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas, o território tem que ser entendido como território usado, não a área geográfica em si, é o chão mais a identidade, o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence, é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.

A gestão do território é um desafio para a conquista do bem-estar social, uma vez que o Estado, isolado e com ações pensadas longe do mundo real, concreto, já não consegue dar conta da complexidade da realidade social, principalmente, no caso do Brasil ou da Bahia, em que o grau de desigualdade, concentração de renda e pobreza são muito significativos ainda. Gestores públicos e a intelectualidade apontam a necessidade da aliança de diversos setores da sociedade, em uma ação coletiva, para a discussão e busca de solução para os problemas sociais, compreendendo-se não apenas problemas pontuais, setoriais, mas toda a dinâmica territorial.

Neste contexto, na Bahia, esta dinâmica do processo de funcionamento dos Colegiados Territoriais se apresenta como espaços a serem fortalecidos na busca de se ter institucionalidades, com caráter territorial, que busquem o planejamento participativo e a gestão do desenvolvimento e que possam se constituir em espaços de gestão social que devem buscar a incorporação de todos os sujeitos com atuação no ambiente territorial e, principalmente, a ampliação de sua capacidade de negociação e implementação das políticas necessárias para o desenvolvimento em bases sustentáveis.

Na criação ou fortalecimento desses espaços de participação, Cunha e Cunha (2000) citam alguns desafios para a efetividade das ações rumo à participação dos atores sociais em processos de construção e gestão de políticas públicas: a capacidade técnica para aperfeiçoar os instrumentos de gestão (diagnóstico, plano, sistema de informação, monitoramento e avaliação), formação e capacitação das lideranças e técnicos, aumento da capacidade de mobilização de recursos públicos

e desenvolvimento de habilidades gerenciais. Neste ambiente, em que atores sociais conseguem se organizar nesses moldes, criando espaços de parcerias com o Estado, como as organizações não-governamentais, deve-se ter o cuidado para que estes não tomem para si atribuições do setor público, destituindo o Estado do seu papel.

Para um correto estudo sobre a dinâmica do desenvolvimento territorial e os seus resultados no Estado da Bahia, deve-se levar em consideração os princípios da gestão social que dizem respeito, fundamentalmente, a um processo político de tomada de decisões de forma compartilhada entre o Estado e a sociedade. Um processo de empoderamento dos atores sociais e de ação-reflexão sobre a prática social, no sentido de desenvolver a capacidade e habilidade coletiva de transformar a realidade (BRASIL, MDA/SDT, 2005 b).

Este projeto apresenta algumas justificativas para um necessário aprofundamento dos temas destacados, sendo que a principal delas está centrada na explícita constatação de que o Estado da Bahia possui um processo histórico de desenvolvimento excludente e concentrador.

Uma rápida observação de alguns dados que caracterizam o Estado da Bahia levantam outros elementos que justificam este projeto. Segundo dados da SEI (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia), a Bahia apresenta, de uma forma geral, um quadro bastante concentrado a algumas regiões e municípios, no que se refere a dinamização e produção econômica, oferta de serviços públicos (educação, saúde, saneamento, dentre outros) e ocupação da mão de obra.

Numa análise sobre os aspectos históricos do desenvolvimento na Bahia, facilmente percebe-se que, seguindo receituário mais liberal, as gestões públicas no Estado e em âmbito federal, priorizaram a implementação de ações de fomento e impulso ao desenvolvimento de determinadas áreas, a exemplo da Região Metropolitana de Salvador ou algumas regiões no interior do Estado, que apresentavam condições favoráveis para o desenvolvimento de atividades produtivas preponderantes, com destaque para produtos agrícolas e mineração. Na atualidade isto não é diferente.

Não se encontra registro sobre estratégias governamentais que buscassem implementar mecanismos cuja prioridade seria as inúmeras faixas “brancas” que se visualiza em qualquer mapa do Estado da Bahia, seja o mapa dos serviços públicos, o mapa de distribuição do PIB, o mapa do IDH, dentro outros. Esta constatação, já na primeira metade do Século XX, quanto a existência de um grande “deserto” baiano (de serviços públicos, de baixo dinamismo econômica, de falta de cidadania) já era motivo de preocupação nas inúmeras publicações do geógrafo Milton Santos.

Neste projeto, busca-se levantar questões que apontam, por exemplo, que a tentativa de industrialização e urbanização na Bahia gerou consequências graves. Esta tentativa de estimular o desenvolvimento, concentrando investimentos em apenas alguns ramos da produção ou mesmo a oferta de serviços públicos em cidades-pólo, condenou a uma parcela significativa da população baiana estar fora de qualquer perspectiva de se ampliar sua qualidade de vida e de renda. Onde estão os empregos? Onde está o ensino público de qualidade? E as universidades? Hospitais?

As constatações que se pretende apontar é reforçar a ideia de que esta tentativa de industrialização e consequente urbanização, geraram uma completa ausência de políticas públicas que chegasse a população esquecida nos pequenos municípios com características rurais no interior do Estado, Bahia Rural, historicamente esquecida dos investimentos públicos e das preocupações governamentais.

A Bahia é mais rural do que se pensa de maneira geral e este fato, quase sempre, tenta-se ignorar. E esta constatação exige que medidas sejam adotadas para o fortalecimento deste meio rural, cujas características, como por exemplo, a oferta de mão de obra, estrutura fundiária, infraestrutura disponível e distâncias espaciais, requerem das diversas instâncias de governo, políticas específicas para o estímulo ao desenvolvimento.

Segundo levantamento feito por Veiga (2003) cujo objetivo foi levantar questionamentos quanto ao caráter predominantemente urbano do Brasil, pode-se afirmar que a Bahia é essencialmente rural. Segundo números do Censo 2007, realizado pelo IBGE (SEI, 2008), dos 417 (quatrocentos e dezessete) municípios do Estado da Bahia, 378 possuem população menor que 50 (cinquenta) mil habitantes. Números, atrelados à distribuição espacial da população e as características

econômicas, sociais, culturais, dentre outras, fundamentam a denominação de “rural” de, aproximadamente, 91% dos municípios baianos.

Mas, ainda segundo Veiga (2003), o total de habitantes de um município é dado insuficiente para caracterizá-lo como rural. A literatura mundial e as metodologias utilizadas por Governos de países mais avançados, agregam ao número de habitantes outra informação que é a distribuição espacial, ou seja, a quantidade de habitantes por Km². Convencionalmente, além do limite estipulado de até 50 mil habitantes, um município rural deve apresentar uma concentração de até 80 habitantes/Km². No caso da Bahia, também, através dos dados disponibilizados pela SEI, 378 municípios possuem uma concentração populacional menor que este limite.

Então, diante desses fatos, instigantes e provocadores, revela-se uma Bahia diversa e essencialmente rural, onde decorrem novas reflexões sobre quais rumos se deve tomar para a concepção, gestão e implementação de políticas que busquem fomentar um desenvolvimento sustentável para toda a população. E nesta reflexão, obrigatoriamente, deve aparecer uma análise sobre a recente estratégia do desenvolvimento territorial que se busca fortalecer no Estado da Bahia, enquanto possibilidade indutora de processo endógeno de desenvolvimento.

Esta Dissertação investiga, portanto, as possibilidades de promoção do desenvolvimento sustentável (endógeno) no Estado da Bahia, através da adoção da abordagem territorial, nos processos de planejamento e gestão das políticas públicas. Complementarmente, analisará, criticamente, o grau de desigualdades econômicas e sociais do Estado da Bahia e a concentração histórica dos investimentos públicos; os componentes liberais das teorias que influenciaram o processo de desenvolvimento do Estado da Bahia, a partir da segunda metade do século 20, e, por fim, uma análise sobre a abordagem territorial do desenvolvimento, sua aplicabilidade e possíveis vantagens na construção de um novo modelo de desenvolvimento.

A abordagem do problema pressupõe o método de pesquisa qualitativa, que segundo Silva e Menezes (2005), consideram que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser sempre traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são, portanto, básicas no

processo de pesquisa qualitativa. Para Goldenberg (2005), na pesquisa qualitativa, a preocupação do pesquisador não é com a representatividade numérica do grupo pesquisado, mas com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma trajetória, etc.

Com a finalidade de ampliar o alcance dos objetivos propostos, recorreremos à pesquisa exploratória, que, para Silva e Menezes (2005), visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão. A metodologia de pesquisa ainda incluirá a busca de informações necessárias para averiguarmos as premissas definidas no objetivo geral e específicos.

Para o aprofundamento dos temas relacionados à abordagem territorial, suas metodologias e instrumentos de gestão social e planejamento, foi necessário uma revisão bibliográfica dos autores que retratam estas temáticas específicas e outras afins.

Como ponto principal da abordagem territorial, temos o Território que, para Santos (2007), deve ser entendido como o

(....) espaço físico 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 distintos, que se relacionam interna e externamente (...) (Santos, 2007).

Assim, a gestão do território é um desafio para a conquista do bem-estar social, uma vez que o Estado por si só já não consegue dar conta da complexidade da realidade social.

A análise sobre o funcionamento e os instrumentos de gestão e planejamento implementados na dinâmica territorial em consolidação no Estado da Bahia foi realizado sob os princípios da gestão social que diz respeito, fundamentalmente, a um processo político de tomada de decisões de forma compartilhada entre o Estado e a sociedade; um processo de empoderamento dos atores sociais e de ação-reflexão sobre a prática social, no sentido de desenvolver a capacidade e habilidade coletiva de transformar a realidade (BRASIL, MDA/SDT, 2005b).

Por fim, destaca-se que esta Dissertação inicia-se pela revisão bibliográfica, buscando-se os referenciais teóricos que fundamentaram as diversas iniciativas governamentais que geraram intervenções no que se refere a implementação de processos de desenvolvimento em bases sustentáveis e desconcentradas. Na sequência, através da análise de dados sistematizados, demonstra-se o grave processo de desenvolvimento histórico da Bahia, com uma grande concentração na sua Região Metropolitana e em alguns poucos grandes municípios do Estado.

Nos capítulos seguintes, destaca-se a necessidade de se repensar o modelo de desenvolvimento historicamente seguido por governos e instituições, além de uma análise mais aprofundada sobre a perspectiva de que a adoção da abordagem territorial, embrionariamente iniciada na Bahia, possa, somado a reflexão sobre quais novos (ou inovadores) caminhos a seguir, resultem numa dinâmica diferenciada desenvolvimento.

2 DESENVOLVIMENTO: TRILHANDO NAS DIFERENTES CONCEPÇÕES

2.1 DO “MITO” AOS DIAS ATUAIS

Pensar o desenvolvimento é uma questão que veio a tona após a Segunda Guerra Mundial, quando países destruídos precisaram ser reconstruídos. Outra situação evidenciada era a preocupação com os países que até então não havia encontrado uma forma de impulsionar as atividades produtivas e permaneciam a margem do sistema capitalista e a opção foi via industrialização. Havia assim, segundo Furtado (1983), um mito econômico do desenvolvimento, em que se pensava que o progresso chegaria um dia a todos.

Com esse pensamento, a partir dos anos de 1950, predominou a ideia de que a industrialização seria o caminho a ser trilhado pelos países para chegarem à melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes. Contudo, esta concepção industrialista não chegou aos resultados esperados, regiões que tiveram crescimento acelerado em virtude das atividades industriais, criaram apenas alguns pólos que não redistribuíram renda, pelo contrário, concentrou os benefícios e a rentabilidade em algumas regiões.

Observa-se, conforme Furtado (1983), que os países subdesenvolvidos se inserem na civilização industrial via demanda de bens finais, logo a tendência é permanecer dependente da industrialização dos países desenvolvidos, demonstrando uma debilidade do Estado, enquanto instrumento de direção e coordenação das atividades econômicas, permanecendo assim, sob a direção das empresas dos países centrais.

O autor enfatiza que na evolução capitalista o centro investe em novos capitais e há uma tendência de elevação dos salários, enquanto que na periferia há uma concentração de renda para reproduzir a forma de consumo das grandes empresas multinacionais.

Na década de 70, a partir, por exemplo, dos estudos patrocinados pelo Clube de Roma, começou-se a pensar o desenvolvimento sob a ótica de uma nova caracterização: a do desenvolvimento sustentável. Para Sachs (2002), o crescimento

econômico ainda se faz necessário, mas socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente, em vez de favorecer a incorporação predatória do capital da natureza ao PIB. Assim, foi realizada em julho de 1972 a Conferência de Estocolmo, na Suécia e resultou em uma nova abordagem do desenvolvimento.

Essa nova ótica vem somar as diversas discussões sobre o desenvolvimento e proporcionar a implementação de novas preocupações prioritárias pela Organização das Nações Unidas – ONU com a temática da sustentabilidade ambiental.

A partir da divulgação do relatório Nosso Futuro Comum (Relatório da Comissão Mundial presidida pela primeira-ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland), em 1987, define-se o conceito de desenvolvimento sustentável como aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das futuras gerações satisfazerem suas necessidades, constatando-se que não basta o crescimento dos padrões socioeconômicos.

Na atualidade a transformação na atuação de várias empresas, empreendendo ações a favor do meio ambiente, apostando no princípio poluidor-pagador, em que há compensações benéficas para a natureza, retratando-se diante da exploração apreendida pode aparentemente se tratar de uma maior conscientização sobre a sociedade como um todo, mas na verdade é mais um meio de obter lucro máximo.

Para Furtado (1983, p. 75), o subdesenvolvimento deve ser entendido como um processo, vale dizer, como um conjunto de forças em interação e capazes de reproduzir-se no tempo, as economias da periferia nunca serão desenvolvidas no sentido de serem similares às economias que formam o centro do sistema.

Questiona-se então se seria possível encontrar uma solução para essa problemática da concentração da produção, da renda e o funcionamento do Estado e a eficácia de suas políticas? Conclui-se, que a ideia central que permeia esta discussão é a de que a transformação social passa por modificações na forma de gestionar o Estado e as políticas públicas, com enfoque nas necessidades locais e em bases sólidas de desenvolvimento.

Então, discute-se na atualidade o desenvolvimento de base territorial, definindo-se como a fundamentação estratégica do poder público para o enfrentamento dos problemas locais, através da interação entre atores públicos e sociais com a definição de políticas públicas prioritárias.

Considera-se que o desenvolvimento não pode fundamentar-se apenas em políticas públicas setoriais, que abarcam apenas parte de uma realidade, devem responder a toda uma dinâmica de múltiplas dimensões e especificidades.

A abordagem territorial fundamenta-se na integração e a coordenação de ações públicas a partir das demandas sociais, portanto mais suscetível de vir a promover um desenvolvimento sustentável no encaminhamento das ações governamentais por está embasado na participação social.

2.2 INFLUÊNCIAS TEÓRICAS NO DESENVOLVIMENTO DA BAHIA

A reestruturação do capitalismo contemporâneo está assentada em um processo histórico, econômico e social. As transformações estruturais do capitalismo iniciadas na década de 1950 nos países capitalistas desenvolvidos e que se internacionalizaram com mais intensidade a partir da década de 1970 provocaram mudanças em todas as esferas da sociedade, incluindo nesse bojo a agricultura e o meio rural.

A expansão mundial do capitalismo sob a hegemonia americana mudou substancialmente a divisão internacional do trabalho e o esquema centro-periferia proposto pela hegemonia inglesa. O capital financeiro americano, com o seu padrão monetário, foi responsável pelo processo de mundialização do capital que ocorreu através da liberalização comercial e financeira e do investimento direto.

Esse processo de internacionalização do capital, com maior expansão a partir da década de 80 configurou-se, segundo Tavares e Belluzo (2005), como uma última etapa do sistema capitalista, denominada de globalização financeira. Historicamente, isso ocorreu juntamente com o maior e mais duradouro ciclo de crescimento da economia americana no pós-guerra.

A globalização ensejou, de forma inédita, a articulação estrutural entre o sistema de crédito, a acumulação produtiva das empresas, o consumo privado e a gestão das finanças privadas do Estado. Essa fusão de funções reafirmou o caráter essencialmente coletivista da nova dinâmica de reprodução do capitalismo central. Para Tavares e Belluzo (2005) uma exibição prática da “macroeconomia política” do poder e da riqueza americanos, fundados nas relações entre hegemonia monetária, expansão do crédito, valorização de ativos e crescimento econômico.

O fenômeno da globalização, portanto, deu uma maior sustentação ao processo de internacionalização do capital, uma vez que este não foi um processo apenas econômico, mas social, político e cultural. Atrás das múltiplas referências da globalização existe um conjunto de tendências que tem aparecido e que vem se acentuando nas décadas mais recentes.

Essas transformações podem ser explicadas pela transição do regime fordista para o regime de acumulação flexível. A expressão do recuo do regime fordista, modelo baseado na ampliação da produtividade dos fatores de produção e no papel regulatório do Estado e dos organismos multinacionais, agora cede lugar para o surgimento de uma nova etapa, caracterizada pela flexibilização dos processos produtivos, inovação tecnológica, descentralização das unidades de produção e informalidade das relações de trabalho, reduzindo-se substancialmente o papel do Estado e das instituições regulatórias.

De acordo com Harvey (1992) o modelo de acumulação flexível apóia-se na flexibilidade de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e comercial. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores, como entre regiões geográficas. Ela também envolve um novo movimento a qual Harvey (1992) chama de “compressão do espaço-tempo” no mundo capitalista.

A transição do fordismo para a acumulação flexível foi marcada por novas técnicas e novas formas organizacionais de produção. As economias de escala buscadas na produção fordista de massa foram substituídas por uma crescente capacidade de manufatura de uma variedade de bens e preços baixos em pequenos

lotes. As economias de escopo derrotaram as economias de escala. Esses sistemas de produção flexível permitiram uma aceleração do ritmo da inovação do produto, ao lado da exploração de nichos de mercado altamente especializados e de pequena escala. O tempo de giro foi reduzido de forma dramática pelo uso de novas tecnologias de produtivas e novas formas organizacionais.

Outra característica que Harvey (1992) aponta é que para reduzir o giro da produção foi acompanhado na redução do tempo do giro do consumo. A meia vida de um produto fordista típico, por exemplo, era de cinco a sete anos, mas a acumulação flexível reduziu em mais da metade

A acumulação flexível foi acompanhada na ponta do consumo, portanto, por uma atenção muito maior às modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios de indução de necessidades e de transformação cultural que isso implica. A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo o fermento, instabilidade e qualidades fugidas de uma estética pós-modernista que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação de formas culturais. (HARVEY, 1992, p.148)

No campo do trabalho os poderes aumentados de flexibilidade e modalidade dessa nova forma de acumulação permitem que os empregadores exerçam pressões mais fortes do controle do trabalho sobre uma força de trabalho de qualquer maneira enfraquecida. A acumulação flexível implica em níveis relativamente altos de desemprego “estrutural”, rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos de salários reais e o retrocesso do poder sindical, uma das colunas políticas do regime fordista

O mercado de trabalho, por exemplo, passou por uma radical reestruturação. Diante da forte volatilidade do mercado, do aumento da competição e do estreitamento das margens de lucro, os patrões tiram proveito do enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade de mão-de-obra excedente (desempregados ou subempregados) para impor regimes e contratos de trabalhos mais flexíveis... (HARVEY, 1992, p. 143)

De acordo com Harvey (1992) seja qual for a explicação completa, para tratar da transformação das economias capitalistas avançadas a partir de 1970, é preciso considerar cuidadosamente essa marcada transformação da estrutura ocupacional com o incremento da capacidade de dispersão geográfica de produção em pequena escala e da busca de mercados de perfil específico, ao contrário do fordismo, que tinha distribuição em escala mundial de componentes e subcontratantes.

O poder da informação e de tomar decisões rápidas nesse ambiente de diversas incertezas e competitividade a corporação, ao invés de findar, teve muitas vantagens sobre os pequenos negócios. A desregulamentação significou muitas vezes um aumento da monopolização, ou seja, a acumulação flexível também levou a maciças fusões e diversificações corporativas. Porém, no outro extremo da escala, os pequenos negócios, as estruturas organizacionais patriarcais e artesanais também floresceram. As tensões que sempre existiram no capitalismo entre monopólio e competição, entre centralização e descentralização de poder econômico, se manifestaram no modo de acumulação flexível de forma nova.

Como marca característica do sistema capitalista, historicamente, as empresas sempre buscaram meios de aumentar a sua lucratividade e, para tanto, utilizam-se da mobilidade do capital para buscar meios eficientes de rentabilidade e, desta forma, acabam por causar transformações no espaço geográfico, afetando a sociedade e as relações de trabalho. Nesta empreitada, procuram espaços que possibilitem a mão de obra mais barata, a maior oferta de infraestrutura pelo setor público, incentivos fiscais, energia, enfim, vantagens para a definição de sua localização.

Nas últimas décadas, os gestores públicos no Estado da Bahia sempre tiveram uma concepção industrialista, apostando apenas que a indústria seria o principal motor de fomento do crescimento econômico. Estes primaram e primam por oferecer incentivos às empresas, para que se insiram em determinados espaços, com o intuito de promover transformações, sendo o principal argumento elencado: a geração de empregos e renda. Não se quer aqui menosprezar a capacidade de fomentar o desenvolvimento através da industrialização. Mas no caso da Bahia, esse processo foi marcado pela concentração espacial e setorial, provocando a exclusão de várias regiões e de vários segmentos populacionais.

Dentro desta lógica, podemos perceber uma tendência a acreditar que a criação de polos de crescimento seria uma estratégia para superar as desigualdades regionais, proporcionando um impulso a essa geração de emprego e renda e transformações nas bases da estrutura produtiva. Esta teoria foi desenvolvida por François Perroux, em 1955 e, segundo Silva (1976), o crescimento econômico seria uma função do crescimento do setor industrial, particularmente de certas indústrias inovadoras, motrizes, que exercem efeitos de arraste, atraindo novas indústrias

fornecedoras e compradoras de insumos, formando um complexo industrial com elevado grau de concentração e interdependência, tendo repercussões no setor primário e terciário.

Analizando a economia baiana desde primórdios do século XIX, fica explicita a dificuldade em promover um conjunto de transformações endógenas que realmente tivessem como objetivo o desenvolvimento, que para Silva (1976) envolve elementos qualitativos, revelando a difusão do bem estar, com mudanças no sistema econômico-social e para Sen (2000) requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.

Destaca-se aqui que esta análise está, demasiadamente, fundamentada na superestrutura da sociedade, não levando em consideração, portanto, às contradições do modo de produção capitalista.

Percebe-se então, que a partir da produção de alguns setores, no desenrolar do século XIX, como o açucareiro, algodoeiro e fumageiro, criou-se na Bahia um apêndice dessas atividades que davam suporte, com indústrias têxteis, de charutos, chapéus, sabonetes, além da metalurgia. Para Pessoti e Sampaio (2009), com a decadência destes setores a economia baiana ficou estagnada. Somente com a expansão da economia cacaueteira houve um ensaio de dinamização internamente, restrito a região sul do Estado, mas sem criar bases sólidas para se promover o desenvolvimento.

Assim, diante da necessidade de promoção e dinamização da economia baiana optou-se por incentivar a criação de distritos e centros industriais com o intuito de propiciar o desenvolvimento, com o apoio do Estado nacional que utilizou esta estratégia como forma de induzir as diretrizes regionais e/ou nacionais. A partir da década de cinquenta, implantou estes polos, tanto na Região Metropolitana de Salvador – RMS quanto no interior nas cidades mais dotadas de infraestruturas, sendo o ponto inicial a construção da Refinaria Landulfo Alves, em Mataripe, São Francisco do Conde.

Para Pessoti e Sampaio (2009), um conjunto de fatores impulsionou a economia baiana, como o surgimento do Banco do Nordeste, a usina hidrelétrica de

Paulo Afonso e a criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE). O Estado, até então, ainda teria uma visão de planejamento e tentou visualizar um futuro para a promoção do desenvolvimento através da industrialização atingindo o seu apogeu na década de 70.

Spinola (2001) aponta o papel relevante do Plano de Desenvolvimento da Bahia – PLANDEB (1959), que detalhou um conjunto de atividades em termos de projetos específicos, principalmente de iniciativa estadual, projetando um setor industrial mais ou menos equilibrado entre a produção de bens de consumo e de capital, mas enfatizando uma prioridade para a especialização das grandes empresas produtoras de bens intermediários, aproveitando alguns recursos naturais à época abundantes na região, como o petróleo.

Segundo Spinola (2001), o apogeu deu-se como consequência da primeira experiência baiana no programa de industrialização, com a criação de distritos industriais, em 1967, na RMS, com o Centro Industrial de Aratu - CIA. Com o mesmo modelo institucional surgiu, logo depois, o Centro Industrial do Subaé - CIS, em Feira de Santana, em seguida as unidades foram criadas em Ilhéus, Vitória da Conquista, Juazeiro e Jequié. Posteriormente, o próprio Governo do Estado promoveu, outra vez na RMS, a criação do Complexo Petroquímico de Camaçari – COPEC, destinado a abrigar o segundo polo petroquímico do País, dimensionando-o para permitir, também, a localização de indústrias de transformação e, inclusive, unidades não petroquímicas. Anos depois, o Complexo foi ampliado, para incorporar uma unidade de metalurgia do cobre e indústrias.

O COPEC iniciou suas operações em 1978, sendo o maior complexo industrial integrado do Hemisfério Sul, com mais de 90 empresas químicas, petroquímicas e de outros ramos de atividade, como a indústria automotiva, de celulose, metalurgia do cobre, têxtil, fertilizantes, energia eólica, bebidas e serviços. Para se ter ideia de sua dimensão, basta saber que a fabricação de produtos químicos e petroquímicos de Camaçari corresponde a mais da metade do que é consumido no País, de acordo com dados do Comitê de Fomento Industrial de Camaçari (COFIC).

Entre as empresas do Polo, estão algumas líderes em seus segmentos, como a Braskem maior empreendimento privado do Brasil, a Caraíba, principal produtor de cobre eletrolítico do país, a Bahia Pulp, única indústria que produz celulose solúvel

com alto teor de pureza em toda a América Latina, a Deten, única produtora no país de LAB – Linear Alquilbenzeno, matéria prima básica para produção de detergentes biodegradáveis, a Dow Química única produtora no país de TDI – disocianato de tolueno e a Ford com produção de 250 mil veículos/ano, além da Continental primeira unidade no Brasil e a Bridgestone/Firestone, que juntas produzem nove milhões de pneus/ano (SICM, 2013).

Já o Centro Industrial de Aratu (CIA), é um complexo industrial multisetorial, fundado em 1967, também localizado na RMS nos municípios de Simões Filho e Candeias. Em sua área encontra-se em operação o Porto de Aratu, além de empreendimentos dos segmentos químico, metal-mecânico, componentes para calçados, alimentício, metalúrgico, moveleiro, de minerais não metálicos, plásticos, fertilizantes, eletroeletrônicos, bebidas, logística, têxtil, serviços e comércio e mais recentemente o segmento Termelétrico (SICM, 2013).

A partir da década de 80, há uma inversão do papel do Estado que deixa de ser o indutor do desenvolvimento e passa a ter uma função de regulador da economia, deixando a preocupação com a dinamização das economias menos desenvolvidas. Esta atribuição passa a ser de responsabilidade dos Estados subnacionais. O que fica evidente é que as regiões que sempre concentraram indústrias não tiveram impactos em seus processos econômicos, contudo, aquelas periféricas tiveram que adotar estratégias como incentivos fiscais. Pessoti e Sampaio (2009) explicitam

A experiência histórica das nações revelava que o estado não podia se descurar de seu papel de agente fomentador do processo de desenvolvimento em regiões que ainda apresentavam quadros socioeconômicos mais dramáticos. Assim, as desigualdades regionais que já eram flagrantes no cenário econômico brasileiro tendiam a agudizar, amplificando, assim, a hegemonia do Sul e Sudeste do país. Diante desse quadro, restou a estados como a Bahia, menos favorecidos pelo ambiente econômico interno, utilizar estratégias como a guerra fiscal para atrair investimentos, minimizando, dessa forma, os prejuízos causados pelo modelo de desenvolvimento preconizado pelo neoliberalismo (PESSOTI e SAMPAIO, 2009, p. 39).

Durante a década de 1990, foram lançados alguns programas, a exemplo do Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia (Probahia), que buscava diversificar o setor industrial do Estado, dinamizando a economia em várias regiões. O Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de

Plásticos na Bahia (Bahiaplast) visava fomentar a indústria de transformação plástica por meio da concessão de créditos. O Programa de Incentivo ao Comércio Exterior (Procomex) era voltado ao setor produtivo exportador, principalmente o ramo calçadista e seus derivados. O Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia (Proauto) consistiu na concessão de incentivos fiscais e realização de inversões em infraestrutura para montadoras de automóveis e fabricantes de autopeças e acessórios.

Vale ressaltar, que na década de 90, o modelo de desenvolvimento instalado no Brasil foi definido pelo Consenso de Washington, com diretrizes de redução do tamanho do Estado, da contenção de gastos públicos e ajustes e reajustes do mercado na responsabilidade das livres forças da economia, o governo federal se abstendo da promoção da redução das desigualdades regionais.

Em 2002, foi criado o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia – DESENVOLVE, que segundo Pessoti et al. (2008) procurava promover a desconcentração regional dos investimentos industriais, buscando direcioná-los para regiões com menor desenvolvimento socioeconômico. Contudo, o autor chama a atenção que os investimentos no interior foram em nível inferior que a RMS

A política de estímulo à formação de polos industriais e diversificação das atividades produtivas em diversos municípios do interior baiano trouxe alguns resultados que não podem ser menosprezados, tais como a geração de empregos proporcionados pela indústria calçadista, por exemplo. (...) as inversões fora do eixo metropolitano que gravita em torno de Salvador, tendo na capital seu centro dinâmico, foram, porém, em valores muito inferiores aos direcionados à RMS. A consequência é a manutenção de um quadro de excessiva concentração econômica (PESSOTI et al., 2008, p.15).

A análise dos investimentos feitos na Bahia demonstra um montante significativo, contudo, o número de empregos diretos é bastante inexpressivos, frente a dimensão do capital investido, o que sugere a necessidade de revisão da política industrialista. Conforme quadro abaixo, analisando a coluna relação/trabalho percebemos que os setores automobilístico e petroquímico são setores que mais concentram capital e requerem um investimento muito significativo para cada posto de trabalho gerado.

Quadro 1 - Investimentos industriais realizados na Bahia no período de 1999 a 2005²

Setores produtivos	Valor R\$ 1,00	Empregos diretos	Relação Capital/Trabalho
Agroalimentar	1.380.613.142	26.482	52.134,02
Atividade mineral e benefic.	871.233.381	4.209	206.992,96
Calçados/Têxtil/Confecções	1.193.253.673	51.791	23.039,79
Complexo madeireiro	11.743.348.258	15.265	769.298,94
Metal-mecânico	5.489.259.913	12.221	449.166,18
Químico-petroquímico	5.547.086.516	3.952	1.403.615,01
Reciclagem	6.716.500	221	30.391,40
Automobilístico*	3.515.000.000	5.000	703.000,00
Transformação petroquímica	3.326.887.685	10.303	322.904,75
Outros	87.911.287	3.115	28.221,92
Total	34.237.187.027	139.884	244.754,13

Fonte: Pessoti (2006, p. 86), apud Pessoti et al., 2008.

Nota: (*) Os números do setor automobilístico são para o período 2000-2005 e foram compilados posteriormente pela Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (SICM), portanto não constam na obra de Pessoti (2006) usada como fonte desta tabela.

Fica assim evidenciado que a estratégia do governo em investir em políticas setoriais no interior com o objetivo de desconcentrar a indústria e superar as desigualdades regionais não surtiram os efeitos esperados, uma vez que o número de empregos gerados não consegue causar impactos significativos de melhorias nas condições de vida da população como um todo.

Os resultados de crescimento na economia, na geração de divisas para o Estado, no crescimento do Produto Interno Bruto e índices macroeconômicos, não refletem no desenvolvimento com melhorias na condição de vida e na superação da pobreza e marginalidade. Foi visível a transformação do espaço geográfico com a infraestrutura construída tanto na RMS e quanto nas cidades do interior, contudo, alguns problemas também se generalizam como o aumento do índice de criminalidade, o alto custo de vida, como aumentos em aluguéis, custos de transporte, além da favelização da população que permanece excluída dos ganhos de capital, com altos níveis de analfabetismo e falta de requisitos para assumir postos de trabalho, mesmo porque estes, as vezes, inexistem. Além do impacto ambiental com a geração de resíduos sólidos, poluição da atmosfera e mananciais hídricos.

Em relação a remuneração destes postos de trabalho gerados, em comparação as regiões sul e sudeste, ficam em níveis inferiores e é visível a precarização com desrespeito a normas de segurança e a leis trabalhistas.

2 No Quadro foi incluída a coluna Relação/Trabalho inexistente na obra de Pessoti et al.

O esforço do governo em investir na industrialização deveria ser o mesmo para o investimento em outros setores, como as pequenas e médias empresas, associações e cooperativas produtivas e, principalmente, a agricultura familiar uma vez que 27,93% da população baiana concentra-se no campo, dados IBGE (2010), além dos inúmeros municípios rurais tem a renda oriunda para produção rural.

Logicamente, que a geração de empregos é fundamental, mas é também necessário investir em setores diversos e endógenos que consigam dinamizar as economias internamente e tenham reflexos em melhorias sociais, realizando-se investimentos públicos em educação, saúde, saneamento básico, moradia, com o fim de atingir o desenvolvimento e não crescimento.

No capítulo seguinte será realizado uma análise sobre o meio rural baiano, suas transformações, problemas no desenvolvimento, relação com as políticas indutoras do crescimento industrial e relevância para a implementação de novas políticas que busquem um desenvolvimento mais equânime e desconcentrado.

2.3 UM BREVE OLHAR SOBRE O RURAL

A discussão sobre o desenvolvimento rural de determinadas regiões e suas articulações externas é entendida como exemplo de uma temática que é retomada no Brasil por força das reflexões cada vez mais interessadas em compreender a diversidade de rotas que segue o processo de desenvolvimento e as raízes sociais, econômicas e culturais que explicam esta diversidade.

A necessidade de se entender o contexto do desenvolvimento rural na Bahia pode ser explicada pelos processos sociais em curso no mundo rural e pela urgente necessidade de interpretar as transformações que estão ocorrendo, visto que as tensões locais e globais contemporâneas não estão dissociadas do mundo rural e aparecem representados nos espaços locais/territoriais, regionais e nacionais, conformando as ambiências desse modelo de desenvolvimento.

As reflexões aqui neste ponto pretendem complementar as questões já levantadas neste Capítulo e contribuir para ampliar o debate sobre as concepções de desenvolvimento e a relação com as políticas públicas, visto que a Bahia possui

fortes e inegáveis características rurais, com uma grande população vivendo nos pequenos municípios e em comunidades ainda em situação de pobreza e, também, excluídas dos processos econômicos e sociais. Esta rápida análise aqui implica, no limite, uma clara ruptura com o enfoque setorial do processo de desenvolvimento, particularmente relevante no sentido de entender o rural e a agricultura familiar, como um importante segmento social, que representa um eixo estratégico para o funcionamento dos territórios e para a conquista do desenvolvimento sustentável.

Para efeito de elaboração deste ponto na Dissertação, encontramos-nos diante da necessidade de sublinhar, ainda que de modo limitado, a discussão sobre o Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar no processo de desenvolvimento do capital para fundamentação teórica e realização da investigação.

Aqui é feito um debate mais geral das concepções de desenvolvimento e suas matrizes teóricas, além de uma breve análise dos condicionantes mais gerais do processo de reestruturação da economia e da sociedade, buscando identificar as relações e as mediações entre os processos locais e as mudanças decorrentes da reestruturação do capitalismo contemporâneo.

A discussão sobre o novo enfoque do desenvolvimento rural é uma abordagem apoiada no alargamento da abrangência espacial, ocupacional e setorial do rural. À luz destas discussões, faz-se necessário analisar as articulações e intermediações das dinâmicas locais e territoriais com o ambiente externo, aqui entendido como o contexto econômico e societário em que transcorrem os processos de mudança social.

No que diz respeito à agricultura e ao mundo rural, os efeitos da reestruturação econômica, produtiva e institucional podem ser percebidos através de múltiplas facetas. Schneider (2004) ao tentar reunir os principais impactos das transformações ocorridas no contexto da reestruturação capitalista no meio rural identifica na literatura cinco autores e seus processos;

Quadro 2 - Transformações no meio rural a partir da reestruturação capitalista

(Reardon e Berdegú, 2003)	Abrem-se os mercados, aceleram-se as trocas comerciais e intensifica-se a competitividade, agora tendo por base poderosas cadeias agroalimentares que monopolizam a produção e o comércio atacadista em escala global, restringindo a participação nestas relações de troca de imensas regiões produtoras, o que vale inclusive para alguns países e mesmo parcelas continentais
(Goodman e Watts, 1997)	Paralelamente ao processo contínuo de aprofundamento do progresso tecnológico (agora via biotecnologias, engenharia genética, etc), assiste-se ao aparecimento de iniciativas, dos mais variados matizes, que contestam e criticam o padrão técnico dominante
(OCDE, 1996; Echeverría, 2001; Graziano da Silva, 1999; Schneider, 2003)	As modificações nos processos de produção pós-fordistas levam à diluição das diferenças setoriais (agribusiness é visto pelo encadeamento de vários setores) e espaciais. O rural deixa de ser o locus específico das atividades agrícolas e as variadas formas de complementação de renda e ocupação em atividades não-agrícolas permite que a renda de muitas famílias que residem no meio rural se estabilizem ao longo do ano e que os filhos não precisem mais deixar o meio rural para achar emprego.
(Boisier, 1999; Campanhola e Graziano da Silva, 2000)	Modifica-se o papel do poder público e das instituições que atuam nos espaços rurais, o centralismo cede espaço à parceria e à participação da sociedade.
(Ploeg e Renting, 2000)	A dimensão ambiental e a sustentabilidade do uso dos recursos naturais deixa de ser vista como um aspecto secundário e um argumento de minorias e passa a ser um fator de competitividade, um elemento de estímulo à ampliação do consumo, uma vantagem econômica comparativa e um pré-requisito para obtenção de créditos e acesso à fundos de investimento, especialmente os de fontes públicas.

Fonte: Quadro adaptado de (SCHNEIDER 2004, p 8)

De acordo com Favareto (2010) as mudanças que estavam em curso nos países de capitalismo avançado, foram rapidamente absorvidas pelo mundo dos planejadores de políticas com um bom espaço para discussão do futuro do mundo rural. A percepção dos planejadores sobre as mudanças no mundo rural foram qualificadas como um consenso básico da época sobre ruralidade avançada.

Quadro 3 - Consenso Básico, de meados da década de 1990, sobre a ruralidade avançada

a. As zonas rurais, que englobam os locais de residência de um quarto da população europeia e de mais de um quinto da americana, além de mais de 80% dos dois territórios, caracterizam-se por tecidos culturais, econômicos e sociais singulares; um extraordinário mosaico de atividades e uma grande variedade de paisagens (florestas e terras agrícolas, sítios naturais incólumes, aldeias e pequenas cidades, centros regionais, pequenas indústrias, etc).
b. As zonas rurais, bem como seus habitantes, constituem uma riqueza autêntica para suas regiões e países e podem ser bem competitivas.
c. As maiores partes dos espaços rurais europeus e norte-americanos são constituídas por terras agrícolas e florestas que influenciam fortemente o caráter das paisagens.
d. Dado que a agricultura certamente permanecerá como importantíssima interface entre sociedade e ambiente, os agricultores deverão cada vez mais desempenhar funções de gestoras de muitos dos recursos naturais dos territórios rurais.
e. Mas a agricultura e florestas deixaram de desempenhar papel predominante nas economias nacionais. Com declínio de seus pesos econômicos, relativos, o desenvolvimento rural mais do que nunca deve envolver todos os setores socioeconômicos das zonas rurais.
f. Como os cidadãos europeus e norte-americanos dão cada vez mais importância a qualidade de vida em geral, e em particular a questões relativas à saúde, segurança, desenvolvimento pessoal e lazer, as regiões rurais ocuparão posições privilegiadas para satisfazer tais interesses e oferecer amplas possibilidades dum desenvolvimento moderno e de qualidade.
g. As políticas agrícolas deverão se adaptar às novas realidades e desafios colocados, tanto pelos desejos e preferências dos consumidores quanto pela evolução do comércio internacional; em especial uma adaptação que impulse a transição de um regime de sustentação de preços para um de apoios diretos.
h. Os subsídios estabelecidos pelas respectivas políticas agrícolas serão crescentemente contestados. Já é ampla a aceitação de que apoios financeiros públicos devam ser cada vez mais condicionados a uma adequação na gestão dos recursos naturais e manutenção e reforço da biodiversidade e das paisagens culturais.
i. As reformas das políticas agrícolas da primeira metade da década de 1990 conservaram inconsistências, duplicações e alta complexidade jurídica, apesar de inegáveis avanços em termos de transparência e eficácia.
j. Torna-se absolutamente necessário promover a capacidade local de desenvolvimento sustentável das zonas rurais e, nomeadamente, iniciativas privadas e comunitárias bem integradas a mercados globais.

Fonte: Quadro adaptado de: (VEIGA 2004 apud FAVARETO 2010 p. 19 e 20)

O contexto histórico em que o debate corrente sobre o desenvolvimento rural floresceu no Brasil é aqui apontado com o intuito de refletir sobre as mudanças políticas, econômicas e sociais que estão ocorrendo nos espaços rurais.

Schneider (2004) revela que em face dessas transformações que se operaram a partir do processo mais geral de reestruturação econômica e institucional, que vem se aprofundando nos anos recentes, vários analistas passaram a preconizar a necessidade de repensar as abordagens analíticas e os enfoques que até então eram utilizados como referências teóricas para definir o desenvolvimento rural.

Este autor aponta ainda que a tônica da intervenção no meio rural do Brasil no período da ideologia da “revolução verde”, a partir da década de 1970, foi associada ao conjunto de ações do Estado e organismos internacionais nas regiões rurais pobres para que estas integrassem ao processo de modernização agrícola. Isso tudo provocou um afastamento de pesquisadores e estudiosos do tema, que segundo o autor, o consideravam excessivamente político e normativo.

Somente a partir da década de 1990 é que esse quadro vai se modificar. As transformações sociais, econômicas e políticas no âmbito do Estado, com a redemocratização do país após a constituição de 88, a maior abertura política para as organizações da sociedade civil e a incorporação da noção de sustentabilidade e meio ambiente, integram o quadro de situações de onde emerge a discussão do desenvolvimento rural no Brasil.

O primeiro fator decisivo que contribuiu para a emergência do debate foi, segundo Schneider (2010), a trajetória em torno da agricultura familiar e de seu potencial como modelo social, econômico e produtivo para a sociedade brasileira. Foi na primeira metade da década de 1990 que esta noção se firmou como uma categoria política, sendo, em seguida, assimilada por estudiosos e por formuladores de políticas, o que lhe confere atualmente uma extraordinária legitimidade

Além disso, deve-se considerar que o início da década de 1990 foi um período particularmente fértil e estimulante em que apareceram vários estudos, livros e pesquisas que produziram um deslocamento teórico e interpretativo em relação a agricultura familiar. Estes trabalhos desembocaram na apresentação de uma nova tipologia dos estabelecimentos rurais brasileiros que, embora não fosse inédita, ganhou enorme projeção devido à sua vinculação ao projeto FAO/INCRA (1994). (SCHEIDER, 2010, p.515)

Outro fator destacado por Schneider (2010) foi a crescente influência e ação do Estado no meio rural, que se deu tanto através das políticas para a agricultura familiar como das ações relacionadas à reforma agrária, segurança alimentar, entre outras. Este avanço teve início no governo de Itamar Franco com a aceleração de ações relacionadas à reforma agrária, passando pela criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário no governo Fernando Henrique e do PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, até a intensificação e qualificação do aporte de recursos nesse ministério e programa com o Governo Lula, dentre outras inúmeras ações.

O terceiro fato de mudança apontado por Schneider (2010) reside na discussão ideológica e política sobre o desenvolvimento rural, já que, também, foi a partir da década de 90 que foi sendo construída uma argumentação que visava descortinar as diferenças fundamentais sobre a agricultura familiar. Fruto da polarização da discussão entre a forma familiar e a forma patronal de produção no campo, cuja distinção estaria no fato de que uma é voltada para o consumo local e a outra para o mercado externo, a própria discussão do desenvolvimento rural.

O quarto e último fator importante, segundo este autor, está relacionado ao tema da sustentabilidade ambiental que emergiu no cenário social, político e institucional, no mesmo período da emergência do desenvolvimento rural. Os ativistas políticos da ecologia acabam fornecendo contribuições importantes ao debate do desenvolvimento rural que passou a ser adjetivado de sustentável por força desses movimentos.

Esses enfoques analíticos sofreram mudanças a partir da década de 1990 e trouxeram outra perspectiva para a cena científica e normativa. Alguns autores brasileiros tiveram trabalhos que tentavam conceituar o desenvolvimento rural. Entre estes destacam-se José Eli da Veiga, Ricardo Abramovay e Maria Nazareth Wanderley.

De acordo com Schneider (2004), a partir dos trabalhos de José Eli da Veiga, que focaliza as dimensões ambientais e territoriais do desenvolvimento rural, foi dado um destaque maior para a interface e vínculo do mesmo em relação ao desenvolvimento em geral, principalmente, a interconexão entre desenvolvimento rural e urbano, tendo como elementos fundamentais do processo de desenvolvimento rural a valorização e fortalecimento da agricultura familiar, a

diversificação das economias dos territórios, o estímulo ao empreendedorismo local e o empurrão que viria do Estado para formação de arranjos institucionais locais como os elementos-chave para a nova estratégia desenvolvimento rural sustentável do Brasil.

A definição de desenvolvimento para muitos autores deve ser um processo sistêmico, mediante o qual uma economia consegue, simultaneamente, crescer, reduzir suas desigualdades sociais e ainda preservar o meio-ambiente

E, especificamente, o desenvolvimento rural foi então definido como um fenômeno intrinsecamente local e regional. As localidades e regiões que melhor conseguissem se desenvolver seriam aquelas que apresentariam maior capacidade de organizar os fatores endógenos, direcionando-os para o fortalecimento da organização social, para o aumento da autonomia local dos atores para a tomada de suas decisões, para a capacidade de reter e reinvestir capitais em nível local, enfim, para promover a inclusão social e o aumento da capacidade de regenerar e conservar o meio ambiente.

Para Schneider (2004), o segundo autor brasileiro que procurou aportar uma definição para o desenvolvimento rural foi Navarro. Na sua opinião, o ressurgimento do debate em torno da noção de desenvolvimento rural estaria relacionada com as inquietações sociais, típicas da época atual, em que mais do que haver clareza sobre seu significado e características, o que existe é uma incógnita em relação à sua própria possibilidade. Assim, para Navarro, a noção de desenvolvimento rural restringe-se ao seu uso prático e normativo, com a finalidade de caracterizar estratégias e ações do Estado

Como ponto de partida, Navarro propõe uma distinção conceitual entre o desenvolvimento agrícola (associado às condições de produção agropecuárias), o agrário (associado à vertente teórica marxista) e o rural, sendo que último deveria ser entendido de forma meramente operacional, a posteriori, como análise das ações do Estado dirigidas ao meio rural ou como uma ação prática dirigida para implantar programas que estimulem alterações sócio-econômicas no futuro. (SCHNEIDER, 2004, p.8)

Já Wanderley (2003) aponta que o desenvolvimento rural deve enfrentar três desafios principais. O primeiro deles consiste em vencer a precariedade social dos habitantes do campo. O segundo desafio é o de vencer o isolamento das populações rurais. Para isto, uma ênfase deve ser dada à função de intermediação exercida pelas pequenas cidades. Finalmente, o terceiro desafio refere-se ao esforço de assegurar a cidadania das populações do campo, no campo. O que se pretende

é que os brasileiros e brasileiras que vivem no meio rural não sejam estigmatizados por esta condição de rural e que não precisem deixar o campo para ser reconhecido como cidadão pleno

O meio rural pode passar, assim, a ser visto como “valor indispensável” ao futuro da sociedade, que assim se dispõe a lhe consagrar os recursos necessários, ao mesmo tempo em que os atores rurais podem passar a assumir novas funções sociais, precisamente como “mediadores entre a sociedade global e os espaços rurais”. (WANDERLEY, 2003 p. 294)

Para Schneider (2004) o desenvolvimento rural é definido como um processo que resulta das ações articuladas, que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais

Dadas as especificidades e particularidades do espaço rural, determinadas pelos condicionantes sociais, econômicos, edafoclimáticos e tecnológicos, o desenvolvimento rural refere-se a um processo evolutivo, interativo e hierárquico quanto aos seus resultados, manifestando-se nos termos dessa complexidade e diversidade no plano territorial. (SCHNEIDER 2004, p. 7)

As dinâmicas promovidas pelo modo de produção capitalista na agricultura familiar transformaram as relações de produção camponesas. Para Schneider (2003, p. 24), seguindo-se os escritos fundadores de Marx, com exceção das obras de Lênin e Kautsky, o debate marxista sobre a agricultura e as relações sociais por ela engendradas permanece circunscrito no seu papel econômico no interior do processo de desenvolvimento do capitalismo. A principal questão perseguida pela maioria dos autores consistia em investigar se a instauração do modo de produção capitalista acarretava ou não determinadas formas de propriedade. Para o marxismo, a agricultura e o mundo rural foram tratados entre meados da década de 1920 e 1960 como questão agrária, expressão que rotulou o debate a cerca dos rumos e especificidades da penetração do capitalismo na agricultura, sob o ponto de vista do processo de acumulação do capital e de formação da estrutura de classes.

As relações sociais e as categorias agrárias tratadas sob o enfoque da questão agrária, a partir da perspectiva de desenvolvimento do capitalismo, sofreram algumas críticas, que colocam a limitação do debate a partir desse viés. Mesmo diante desse fato, Schneider (2003, p. 26) aponta para a necessidade de reconhecer na abordagem marxista o “mérito de mostrar como determinadas formas sociais são

superadas ou eliminadas, à medida que avança o processo de divisão social do trabalho na sociedade capitalista e indicar como aparecem novas categorias em seu lugar”. Para este autor, nenhuma outra tradição teórica do pensamento social foi capaz de produzir interpretações tão vigorosas e abrangentes sobre o desenvolvimento do capitalismo na agricultura e as transformações nas sociedades rurais e agrárias como a de Karl Marx.

Ele destaca que a partir de meados da década de 1970, a literatura marxista sobre a agricultura e o mundo rural ganhou novo impulso e passou a ser difundida nos principais centros universitários. Essa mudança parece estar fortemente relacionada, naqueles anos, à própria ascensão acadêmica do marxismo enquanto um método científico de análise social. Em razão disso, houve um deslocamento da questão agrária original, para uma reflexão acerca das características e particularidades do processo de desenvolvimento do capitalismo no campo.

Nessa perspectiva, Weisheimer (2009, p. 96) afirma que Marx tomou como parâmetro para sua análise do capitalismo na agricultura o caso inglês. No capítulo XXIV do volume I de *O Capital*, onde ele descreve “A chamada acumulação primitiva”, ponto de partida do regime capitalista de produção. O autor destaca à luz de Marx

No item 2, analisa “Como foi expropriada a terra da população rural”: Os antigos senhores feudais valeram-se de seu poder e iniciaram o processo cercamento dos campos, com vista a criação de ovelhas para a nascente indústria de lã, expulsando os camponeses que as utilizavam para seus cultivos. Também a reforma religiosa impulsionou um violento processo de expropriação da maioria do povo que vivia em posses feudais da Igreja. A revolução gloriosa declarou a nova era de saques dos terrenos de domínio público e bens comunais. Com a lei do cercamento das terras comunais, transformando-as em propriedade privada sem conceber nenhuma indenização aos camponeses expropriados. A terra, que era um bem coletivo, transforma-se em propriedade privada. (WEISHEIMER, 2009, p. 96)

O autor destaca que para Karl Marx o que define o caráter de um modo de produção é a articulação existente entre as forças produtivas e as relações sociais de produção. Essa articulação visa a assegurar a própria reprodução do modo de produção, assegurando que os modos de produção se definem pela presença de classes sociais complementares e antagônicas que resultam da articulação entre

determinado estágio de desenvolvimento das forças produtivas e suas correspondentes relações sociais de produção

No capitalismo, este processo implica o fato de que: a) todo produto social toma forma de mercadoria (e não apenas uma fração excedente); a própria força de trabalho é uma mercadoria; c) o capital, que é uma relação social, cristaliza-se em meios de produção que são também mercadorias. Esse processo possibilita a extração da mais-valia como apropriação privada do valor gerado pelo trabalho social e potencializa a circulação do capital em base ampliada. Ou seja, conforme expõe Karl Marx, o que define o capitalismo não é simplesmente a produção de mercadorias, mas precisamente, o fato de que: “1) As mercadorias são produto do capital; 2) a produção capitalista é a produção da mais-valia; 3) é, no fim das contas, produção e reprodução do conjunto da relação, e é através disso que este processo imediato de produção se caracteriza como especialmente capitalista”. (MARX, 2004, p.37 apud WEISHEIMER, p. 95)

Aponta ainda que com base nessa definição os camponeses aparecem na teoria marxista como uma “exploração parcelar, ou seja, que produz uma parcela restrita de terra e que são integrados parcialmente ao processo de divisão social do trabalho”. São trabalhadores e proprietários dos meios de produção, configuravam uma situação atípica no capitalismo, resquícios de um modo de produção pré-capitalista. Weisheimer (2009, p. 95) afirma que assim, são descritos como uma forma de “produção simples de mercadorias”, uma vez que eles não correspondem propriamente a nenhuma das três classes fundamentais do capitalismo na agricultura: o capitalista industrial, o proprietário fundiário ou o trabalhador agrícola assalariado. A cada uma delas corresponderia, respectivamente, uma das três formas de divisão do valor: o lucro, a renda da terra e o salário.

No Brasil, no período recente, mais especificamente a partir da década de 1990, houve uma produção acadêmica que se ampliou sobre a agricultura familiar no Brasil. É conveniente admitir, a partir das reflexões de Schneider (2003), que essa ascensão no país surgiu tanto no campo acadêmico, quanto no campo político.

No primeiro, surge principalmente nas ciências sociais com as contribuições de Veiga (1991), Abramovay (1992) e Lamarche (1993, 1999) com a revelação de que a experiência da ascensão da agricultura familiar, em que o trabalho da família assume importância decisiva, já era reconhecida e legitimada em países desenvolvidos. Na academia, destaca-se ainda que o trabalho de Abramovay, com a distinção entre campesinato e agricultura familiar, que vem exercendo grande

influência nos estudos nacionais por conferir maior valor heurístico e conceitual à agricultura familiar como objeto sociológico.

No campo político, emerge como resultado da pressão política exercida pelos movimentos sociais, em especial a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), para legitimar a atividade no começo dos anos noventa enquanto categoria “agricultor familiar”, fato que teve como resultado a criação do “Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar” (PRONAF), em 1996 e da Lei Federal 11.326, de 24 de julho de 2006.

Segundo Schneider, a essa nova expressão tornou-se a categoria síntese dos movimentos sociais do campo

A expressão agricultura familiar surge como uma noção de convergência unificadora dos interesses dos pequenos proprietários rurais que se julgavam não apenas preteridos politicamente da integração, mas afetados economicamente, uma vez que a abertura comercial ameaçava determinados setores da agricultura brasileira em razão das diferenças de competitividade e de seus produtos. (SCHNEIDER, 2003, p. 30)

De acordo com Abramovay (1997) apud Schneider (2003), a agricultura familiar pode ser conceituada da seguinte maneira:

A agricultura familiar é aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho vêm de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou casamento. Que esta definição não seja unânime e muitas vezes tampouco operacional é perfeitamente compreensível, já que os diferentes setores sociais e suas representações constroem categorias científicas que servirão a certas finalidades práticas: a definição de agricultura familiar, para fins de atribuição de crédito, pode não ser exatamente a mesma daquela estabelecida com finalidade de quantificação estatística num estudo acadêmico. O importante é que estes três atributos básicos (gestão, propriedade e trabalho familiares) estão presentes em todas elas. (ABRAMOVAY, 1997, p. 03 apud SCHNEIDER, 2003, p. 41).

Seguindo a avaliação de Weisheimer

Em síntese, as características gerais da agricultura familiar residem no fato de que a gestão do trabalho e da propriedade dos meios de produção encontram-se sob a responsabilidade da família, entendida como grupo doméstico e de consumo, que realiza a reprodução geracional do processo de trabalho e a transmissão do patrimônio familiar. (WEISHEIMER, 2009, p.103-104)

Ressalta ainda, a partir de Abramovay (1998), que a integração da agricultura de base familiar ao mercado capitalista implicou mudanças na vida social, na

racionalidade econômica e nos processos produtivos que caracterizavam o campesinato. Segundo demonstrou este autor, uma agricultura familiar altamente integrada no mercado, capaz de incorporar os avanços técnicos e a responder às políticas governamentais, não pode ser pensada como camponesa.

Segundo esta proposta, no capitalismo o trabalho agrícola realizado com base em relações familiares e não-salariais denomina-se agricultura familiar. Ainda conforme Ricardo Abramovay (1998), nas circunstâncias de um mercado capitalista plenamente desenvolvido, é mais adequado pensar as formas de configuração e reprodução da agricultura familiar, correspondendo a situações em que a propriedade dos meios de produção e a organização do processo de trabalho encontram-se assentadas em bases de relações familiares. O autor destaca que no capitalismo “não há atividade econômica em que o trabalho e a gestão se estruturam tão fortemente em torno de vínculos de parentesco e onde a participação de mão-de-obra não-contratada seja tão importante” (ABRAMOVAY, R. 1998, p. 209 apud WEISHEIMER, 2009, p.103) como na agricultura familiar.

Weisheimer (2009) destaca que estas características fazem da agricultura familiar um setor único na economia, apontando que os agricultores familiares contemporâneos são agentes dos processos de transformação pelos quais têm passado a agricultura e os espaços sociais agrários. Além disso, esta categoria social vem transformando sua própria existência ao longo da história, adaptando-se ao modo de produção dominante e buscando, ao mesmo tempo, preservar o caráter familiar do processo de trabalho.

A perspectiva adotada aqui partiu do pressuposto de que, para explicar as formas familiares de produção, a categoria teórica da Agricultura familiar, sua sobrevivência na sociedade moderna e os processos de desenvolvimento sustentável, é preciso entender o processo geral de acumulação do capital, sua reestruturação contemporânea e as transformações ocorridas nos espaços rurais.

O objetivo de se destacar o rural neste capítulo que discutiu as diferentes concepções sobre o desenvolvimento, foi realizar uma revisão teórica sobre a temática do desenvolvimento rural e o seu importante segmento social, a Agricultura Familiar, nos processos de desenvolvimento do capitalismo, a fim de organizar a fundamentação teórica sobre o contexto do desenvolvimento no Estado da Bahia.

3 A ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO

3.1 TERRITÓRIO: O QUE HÁ DE NOVO NESTE CONCEITO?

O conceito de território nos últimos tempos vem ganhando bastante centralidade nas discussões das diversas ciências, sugerindo um estudo das suas especificidades e das relações de poder adjacente deste processo.

Já na década de 1970 houve uma tendência, a partir de diversos autores, a se pensar o desenvolvimento a partir de recortes territoriais, seja utilizando-se de conceitos como o de região, com o planejamento regional, seja a partir da base territorial, identificando territórios que se definem por determinadas peculiaridades, reflexão que será evidenciada neste capítulo.

Esse desenvolvimento de base territorial vem ganhando espaço nas discussões sobre os caminhos a serem trilhados em busca da integração de diversos municípios, na tentativa de redução da desigualdade e na promoção do desenvolvimento. Zapata et al (2007) conceituam o desenvolvimento territorial como um processo intencional dos atores, das pessoas de um determinado território, para, a partir de seus ativos, de suas potencialidades e vocações, construírem um projeto de desenvolvimento com mais participação social, mais equidade e mais sustentabilidade.

Em um mundo em que a globalização se institui como característica marcante, onde as relações se tornam instantâneas, a fluidez se impõe a todos os setores da sociedade, com a informação rapidamente chegando aos diversos espaços, além da hegemonia das relações capitalistas que se explicita através das empresas mundiais, definindo o consumo e interferindo na atuação de atores locais. Neste contexto, questiona-se: será realmente que o mundo tornou-se totalmente interligado e a aldeia global atinge a todos?

Neste sentido, a tendência é buscar entender o território enquanto *locus* dos atores locais, que na cotidianidade procuram resolver os seus impasses, definir as suas demandas privadas e públicas, com relações que incitam disputas de poder,

sentimento de pertencimento, enfim, uma noção que procura evidenciar a resistência local às interferências externas.

Para Haesbaert (2011, p. 37), o interesse dos diversos campos da ciência, leva a se enfatizar a materialidade do território, em suas múltiplas dimensões. A ciência política enfatiza sua construção a partir de relações de poder (na maioria das vezes, ligada à concepção de Estado). A economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto força produtiva). A antropologia destaca sua dimensão simbólica, principalmente no estudo das sociedades ditas tradicionais. A sociologia, que o enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais, em sentido amplo. E, por fim, a psicologia, que incorpora-o no debate sobre a construção da subjetividade ou da identidade pessoal, ampliando-o até a escala do indivíduo.

A utilização do termo território remonta a Roma antiga quando se fazia referência aos territórios conquistados pelo Império Romano, sendo enfatizada a posse pela terra. Segundo Haesbaert (2011, p. 42 - 44), na sua origem, o território tem uma conotação fortemente vinculada ao espaço físico, à terra. Etimologicamente, a palavra território (*territorium* em latim) é derivada diretamente do vocábulo latino terra, como o pedaço de terra apropriado, dentro dos limites de uma determinada jurisdição político-administrativa. Afirma que muito do que se propagou depois sobre território, inclusive na academia, geralmente perpassou, direta ou indiretamente, estes dois sentidos: um, predominante, dizendo respeito à terra, e, portanto, ao território como materialidade, outro, minoritário, referido aos sentimentos que o “território” inspira (por exemplo, de medo para quem dele é excluído, de satisfação para aqueles que dele usufruem ou que com ele se identificam).

Souza (1995) chama a atenção para a relação de poder que emana da noção de território. Para o autor, o território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder, apontando que a questão fundamental não é quais são as características geoecológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço, ou ainda, quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço, mas a questão crucial é quem domina ou influencia e como domina e ou influencia esse espaço.

Assim, para Souza (1995), sempre que houver homens em interação com um

espaço, primeiramente transformando a natureza (espaço natural) e, depois, criando continuamente valor ao modificar e retrabalhar o espaço social, estar-se-á, também, diante de um território e não só de um espaço econômico, inconcebível, que um espaço que tenha sido valorizado pelo trabalho possa deixar de estar territorializado por alguém. Destaca que “o território não é o substrato, o espaço social em si, mas sim um campo de forças, as relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial” (SOUZA, 1995, p. 97).

Para Santos (1997), a tendência atual é a que os lugares se unam verticalmente e tudo é feito para isso, em toda a parte. Créditos internacionais são postos à disposição dos países mais pobres para permitir que as redes modernas se estabeleçam a serviço do grande capital. Mas os lugares, também, se podem unir horizontalmente, reconstruindo aquela base de vida comum, susceptível de criar normas locais e regionais, que acabam por afetar as normas nacionais e globais.

Essa horizontalidade é que constitui o fator primordial da indução do desenvolvimento territorial na perspectiva de melhoria das condições sociais, a tentativa é a captação desses anseios pelos poderes públicos, que em tese, atuaria na tomada de decisões atendendo as demandas sociais.

Segundo Santos (1997), as uniões horizontais podem ser ampliadas, mediante as próprias formas novas de produção e de consumo. Cita o exemplo dos produtores rurais que se reúnem para defender os seus interesses, permitindo-lhes passar de um consumo puramente econômico, necessário às respectivas produções, a um consumo político localmente definido. Assim, enfatiza, ao pensar na construção de novas horizontalidades, que estas permitirão, a partir da base da sociedade territorial, encontrar um caminho que se anteponha à globalização perversa e nos aproxime da possibilidade de construir uma outra globalização.

É possível questionar, então, como estas horizontalidades seriam capazes de atuar para modificar a estrutura social vigente no Brasil, de extrema concentração de renda e desigualdade social, com problemas que vão desde a falta de saneamento básico até a corrupção, que desvia os recursos públicos que deveriam efetivamente ser colocados a disposição dos atores sociais. Que resta às populações mais pobres? Apenas sobreviverem das transferências governamentais de renda ou contentar-se com as sobras dos recursos disponíveis para investimentos, ou ainda, conformarem-se com a ausência e ineficiência das políticas públicas?

Para Carrière e Cazella (2003), o pensamento sobre as dinâmicas de desenvolvimento territorial está ligado a vários fenômenos socioeconômicos, políticos e ambientais, que surgiram a partir dos anos 1980. Destacam a crise econômica provocada pela guerra entre Israel e países árabes em 1973, o aumento do preço do petróleo e as insuficiências do modelo fordista de desenvolvimento, baseado na produção em massa com a atuação de grandes estruturas produtivas viabilizadas pelo Estado. Estes fenômenos foram determinantes para o surgimento de um conjunto de teorias apoiadas na abordagem territorial do desenvolvimento apoiadas na formação de sistemas industriais localizados ou na atuação e organização dos atores locais que devem assumir os rumos do desenvolvimento, dentre outras.

A vertente que será utilizada aqui é aquela que parte do desenvolvimento territorial a partir da atuação dos atores locais, que Santos (1997) chama de horizontalidades e discute, ainda, a sua importância primordial enquanto *locus* de contraposição às amarras capitalistas, discorre

O lugar não importa a sua dimensão é, espontaneamente, a sede da resistência, às vezes involuntária, a sociedade civil, mas é possível pensar em elevar esse movimento a desígnios mais amplos e escalas mais altas. Para isso é indispensável insistir na necessidade de um conhecimento sistemático da realidade, mediante o tratamento analítico do território, interrogando-o a propósito de sua própria constituição no momento histórico atual.

O território é a arena da oposição entre o - mercado - que singulariza - com as técnicas da produção, a organização da produção, a "geografia da produção" e a sociedade civil - que generaliza - e desse modo envolve, sem distinção, todas as pessoas. Com a presente democracia de Mercado, o território é suporte de redes que transportam as verticalidades, isto é, regras e normas egoísticas e utilitárias (do ponto de vista dos atores hegemônicos), enquanto as horizontalidades levam em conta a totalidade dos atores e das ações (SANTOS, 1997, p.206-207).

Para Saquet (2007, p.159), no território existe uma pluralidade de sujeitos, em relação recíproca, contraditória e de unidade entre si, no e com o lugar e como outros lugares, pessoas e identidades. Os elementos basilares do território, ou seja, as redes de circulação e comunicação, as relações de poder, as contradições e a identidade, interligam-se, fundem-se umas nas outras, numa trama relacional (multitemporal e multiescalar) indissociável. Os sujeitos se interagem com a natureza exterior ao homem. Na relação espaço versus território, também há reciprocidade,

pois se entrelaçam, superpõem-se e estão em unidade. Um está no outro. Também são inseparáveis, como a relação tempo histórico versus tempo coexistente. Há um processo histórico e articulações escalares no território.

Para Haesbaert (2011, p.76), sobriariam então duas possibilidades: a primeira que seria admitir vários tipos de territórios que coexistiriam no mundo contemporâneo, dependendo dos fundamentos ligados ao controle e/ou apropriação do espaço, isto é, territórios políticos, econômicos e culturais, cada um deles com uma dinâmica própria, ou trabalhar com a ideia de uma nova forma de construirmos o território, se não de forma total pelo menos de forma articulada/conectada, ou seja, integrada, um espaço que, no seu conjunto, integre nossa vida, econômica, política e cultural.

Quanto a questão do desenvolvimento territorial, Haesbaert (2011) enfoca que a implementação das chamadas políticas públicas de ordenamento territorial deixa mais clara a necessidade de considerar duas características básicas do território: seu caráter político (no jogo entre os macropoderes políticos institucionalizados e os micropoderes, muitas vezes mais simbólicos, produzidos e vividos no cotidiano das populações, em segundo lugar, seu caráter integrador); o Estado em seu papel gestor-redistributivo e os indivíduos e grupos sociais em sua vivência concreta como os ambientes capazes de reconhecer e de tratar o espaço social em todas as múltiplas dimensões.

Para Brito (2008), a contemporaneidade tem sido marcada, cada vez mais, por ações desenvolvidas pelos movimentos sociais organizados que reclamam das autoridades governamentais constituídas uma maior participação e autonomia na cena política, desde a escala do lugar até a mundial. Aponta que os agentes sociais têm apresentado seus pleitos, seguindo atitudes cada vez mais despojadas de relações de comando/obediência. Isso se deve, em parte, ao avanço do regime de governos democráticos em várias partes do mundo e a um constante e progressivo aumento da permissividade e conquista da participação dos movimentos sociais organizados em decisões que afetam a ordem social, econômica, política e ecológica em muitos países.

Destacando uma questão importante, Souza (1995, p.103) afirma que ao se tratar da superação das disparidades sociais, clamar por participação e por liberdade, no contexto do modelo civilizatório capitalista, marcado por contradições

de classe, por uma fundamental assimetria a separar dominantes e dominados, equivale, no essencial, das duas uma: ou fazer demagogia política, ou a apontar, na prática, para melhoria cosméticas, sem atentar o suficiente para as barreiras existentes no bojo da sociedade instituída.

Para Souza (1995, p.103), as forças de mudança devem contar, cedo ou tarde, com a reação, inclusive violenta, da ordem vigente, os autênticos movimentos sociais (referenciados não somente à esfera da produção, mas às questões de gênero e racial, da humanização do espaço urbano, etc), podem, de toda sorte, a longo prazo e por efeito cumulativo e complexo, provocar alterações dignas de nota, rupturas, criando-se uma espécie de sinergia para a mudança.

Silva (2009) aponta que a partir de 2003, a concepção de desenvolvimento territorial passa a nortear as políticas públicas no Brasil, com a construção de pactos de concertação social entre municípios que expressavam uma identidade coletiva, isto é, efetivaram-se formas de articulação social entre os diversos agentes locais, públicos e privados, com o a construção de instrumentos de gestão e planejamento, construção de plano de desenvolvimento negociado. Ressalta a construção de institucionalidades representadas por espaços de compartilhamento do poder e das responsabilidades, objetivando o controle social sobre as ações previstas no plano. Esses espaços, definidos, genericamente, como Colegiados Territoriais, têm por objetivo articular diversos atores para definição de demandas para a promoção do desenvolvimento, com base endógena e sustentável, representando o Território enquanto unidade de planejamento.

É possível questionar se o recorte territorial no planejamento não estaria apenas fazendo uma reedição do planejamento regional, que teve o seu apogeu nas décadas de 60 e 70, no caso brasileiro, com numerosos estudos almejando a definição de regiões de planejamento, criando-se, inclusive, órgãos como a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), e que não conseguiram atingir os objetivos de redução das desigualdades regionais. Outro questionamento é se essas horizontalidades, como define Milton Santos, seriam realmente capazes de construir um contrassenso no mundo capitalista e a partir daí, realmente, provocar modificações.

Neste sentido, a discussão a ser desenvolvida questiona qual o papel destes atores sociais. Serão realmente capazes de fazer o planejamento, a gestão e o

controle social dos processos de planejamento que resultem no desenvolvimento em bases mais sustentáveis?

3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A ABORDAGEM TERRITORIAL NO BRASIL E NA BAHIA

A adoção da abordagem territorial em ações de estímulo ao desenvolvimento, como visto anteriormente, já remonta décadas aqui no Brasil e em outras partes do mundo. Reconhecer essas espacialidades, os territórios de identidade, socialmente construídos em um processo histórico de formação, é uma estratégia acertada, por considerar e reconhecer suas potencialidades, fragilidades, desafios, conflitos, relações sociais e políticas construídas.

Tendo como referência o território, como espaço na gestão e execução de políticas, espera-se que os elementos de coesão social e territorial sejam estimulados e apoiados através do incentivo a processos de planejamento, que visem superar problemas e qualificar demandas e soluções, convocando o poder local e a sociedade civil organizada a assumirem papéis de protagonistas das ações.

Neste capítulo, pretende-se historiar as ações governamentais que vem sendo executadas com o objetivo de mapear e revelar territórios de identidade no Brasil e apoio a organização destes, contribuindo para o reconhecimento destes como unidade de planejamento de políticas públicas. Para este estudo, tomou-se como referência as ações implementadas pelo Governo Federal e pelo Governo do Estado da Bahia na última década.

Em 2003 o Governo Federal criou a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial (SDT), que integra a estrutura administrativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Esta Secretaria tem como missão apoiar a organização institucional para a gestão social do desenvolvimento e a integração e articulação de políticas públicas. Tudo isso tendo como ponto central a revelação e reconhecimento dos territórios de identidade. Cumulativamente, a SDT/MDA vem apoiando 165 Territórios, envolvendo, aproximadamente, 2500 municípios em todo o Brasil.

Com o surgimento da SDT/MDA, esta fica responsável pela implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). Este Programa, concentrou o conjunto de ações disponibilizadas para implementação da estratégia e apoio financeiro e técnico aos Territórios apoiados. No PPA 2012-2015, as ações do PRONAT foram absorvidas pelo Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária. Complementarmente, e, também, em apoio e financiamento da estratégia de desenvolvimento territorial, a SDT/MDA vem operacionalizando o Programa Nacional de Apoio a Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), com o objetivo de apoiar a implantação de projetos inovadores nos Territórios. A demanda pelos recursos financeiros fica sob a responsabilidade dos Colegiados Territoriais, que, coletivamente, definem a forma e o objeto de aplicação dos recursos.

Ao longo desses anos, a SDT/MDA vem prestando apoio técnico e financeiro para a organização e funcionamento de institucionalidades representativas dos territórios identificados e apoiados. Este apoio vem consistindo na realização de atividades e assessoria técnica com dois grandes objetivos: organização da institucionalidade representativa do território (colegiado territorial) e a elaboração participativa de um plano de desenvolvimento, para servir de guia orientador na articulação e demandas das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e que tenham caráter territorial.

Ainda sobre as atividades de apoio prestadas pela SDT/MDA, estas, em sua essência, tem como objetivos estabelecidos pela Secretaria, estimular processos de planejamento ascendente, possibilitando a reflexão, análise e construção de objetivos e definição de ações prioritárias para a promoção do desenvolvimento sustentável e participativo, buscando estimular iniciativas de desenvolvimento autógeno de populações que se identificam como pertencentes a um território (MDA, 2005).

Para tanto, os elementos de coesão social e territorial vem sendo enriquecidos pelo incentivo a processos de planejamento, que procura superar problemas e qualificar demandas e soluções, convocando o poder local e a sociedade civil organizada a assumirem papéis de protagonistas das ações. Este é o ambiente que se procura estimular no âmbito dos Colegiados Territoriais que se constituíram nos Territórios, estimulados, em parte, pelas ações da SDT/MDA.

Com a ampliação do reconhecimento (contínuo) destes Territórios e suas instâncias representativas como unidades de planejamento, um novo processo de desenvolvimento pode se instalar, uma vez que este deverá ser acompanhado de princípios como o da sustentabilidade, em suas diversas dimensões, uma vez que este passa a estimular o desenvolvimento harmônico do Território, colaborando para a gestão social, o fortalecimento de redes sociais, a articulação de políticas públicas e a dinamização social e econômica desses Territórios. Esse desenvolvimento, marcadamente caracterizado como um processo dinâmico e multidimensional é, portanto, articulador e conciliador de setores econômicos, atores sociais, práticas culturais e realidades ambientais diversas.

Registre-se aqui que estas ações de estímulo e apoio a organização de institucionalidades de gestão e de planejamento participativo de caráter territorial ganhou corpo nas organizações, movimentos sociais e em algumas instituições de governo. A ideia geral de apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios pode ser vista em bem sucedidas experiências, não somente na Bahia, mais em outras partes do País, onde uma articulação forte de organizações, movimentos e instituições públicas, vem contribuído para superação de alguns entraves ao processo de desenvolvimento.

Outra ação fundamental da SDT/MDA é a articulação de políticas públicas, tanto no âmbito federal, quanto junto aos governos estaduais e municipais, além de outras instituições, objetivando, primeiro, fazer chegar, de forma articulada, políticas públicas nos territórios apoiados, e em segundo lugar, articular junto aos governos estaduais a incorporação da abordagem territorial em seus processos de planejamento, gestão e implementação de políticas públicas.

As atividades e ações desenvolvidas tentam levar em consideração os diversos estágios de organização em que se encontram os territórios apoiados. Outro aspecto priorizado para a definição das atividades e ações previstas tem como foco as instâncias de representação e planejamento dos territórios, os Colegiados Territoriais, levando-se em consideração a composição, funcionamento e histórico da capacidade apresentada na articulação de políticas públicas. Além de atividades e ações específicas nos territórios, vem sendo desenvolvidas, também, um conjunto de outras ações/atividades de caráter nacional e estaduais.

No processo de execução das ações e atividades, bem como no processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação destas, três aspectos são considerados na análise dos estágios em que se encontram os territórios:

- a) Quanto a instância representativa: refere-se ao avanço da formalização do Colegiado Territorial nos aspectos organizacionais e do controle social por ele exercido;
- b) Quanto ao processo de planejamento: que refere-se à capacidade dos agentes e atores locais de realizarem diagnósticos e iniciar processo de planejamento que resultem na proposição de programas e projetos que promovam o desenvolvimento sustentável;
- c) Quanto aos arranjos institucionais e formação de redes: que refere-se à capacidade de governança do território em torno da formação de arranjos em torno de um setor da economia, ação social ou ambiental, de caráter temporário ou permanente. Diz respeito ainda a formação de redes que organizam um determinado tema ou serviço.

No cumprimento de uma parte fundamental da missão da SDT/MDA na ampliação da utilização da abordagem territorial na execução de políticas públicas no âmbito federal, podemos destacar o Programa Territórios da Cidadania. Trata-se de um Programa robusto, envolvendo um número grande de órgãos federais participantes e orçamento considerável. Trata-se de um programa, cuja condução sempre esteve sob a responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República, mas a SDT/MDA foi responsável por emplacar os territórios como as unidades de referência para a aplicação dos recursos disponíveis.

Em seus primeiros anos, o Programa Territórios da Cidadania chegou a ofertar, em 2008, mais de 180 ações diferenciadas, totalizando R\$ 24,5 bilhões, disponibilizados aos territórios beneficiados pelo Programa em um só ano (MDA, 2009). Sem dúvida, esta ação significou o que parecia ser, de forma mais consolidada, a adesão mais consistente, por parte do Governo Federal, à estratégia de desenvolvimento territorial, reconhecendo os territórios como unidade de planejamento de algumas políticas públicas.

Para operacionalização das ações ofertadas no Programa Territórios da Cidadania exige-se que as instâncias colegiadas, representativas de cada território,

ações diferenciadas para o acesso aos recursos ofertados, cabendo a estas institucionalidades o controle social de algumas políticas e de outras o papel deliberativo ou consultivo. Em 2014, o Governo Federal divulgou uma nova matriz de ações. Com o número de ofertas menor e orçamento mais modesto, atualmente, sob a responsabilidade de gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Programa Territórios da Cidadania perdeu força nos últimos anos.

Esta breve descrição sobre o Programa Territórios da Cidadania não pretende aqui esgotar o conteúdo e a operacionalização deste Programa. O objetivo é demonstrar o grau de adoção da abordagem territorial por parte de outros ministérios e órgão federais, em grande parte estimulada pela ação da SDT/MDA, num trabalho persistente de convencimento.

Outra ação nesta perspectiva, a de convencimento e ampliação da adoção da abordagem territorial como estímulo a processos de desenvolvimento, é o incentivo para que os diversos Estados da federação pudessem adotar, em alguma medida, os territórios de identidades como unidades de planejamento de políticas públicas. Isso pode ser visto, ao longo dos últimos dez anos, em quase todos os Estado, com maior destaque para a Bahia, Ceará, Sergipe, Pernambuco, Amapá, dentre outros.

Apesar do fato de que apenas em uma pequena medida o Governo Federal adotou a abordagem territorial na implementação de suas políticas públicas, não se pode dizer o mesmo de alguns estados, a exemplo da Bahia. Nos últimos dois ciclos de construção do Plano Plurianual do Governo Federal, estes não levaram em consideração as centenas de territórios de identidade revelados no País. Apesar das inúmeras políticas e programas, apenas o Programa Territórios da Cidadania, conforme já dito anteriormente, usou esta abordagem na gestão e execução das ações previstas. Não é possível encontrar outro exemplo de relevância, a não ser ações pontuais em outras instituições públicas.

Com relação à adoção da abordagem territorial nos Estados, em seus processos de planejamento e gestão das políticas públicas, pode-se afirmar que, em alguns casos, foram eficazes as ações de convencimento e de apoio técnico e metodológico da SDT/MDA. Este é o caso da Bahia e de alguns outros estados. Além do processo que resultou no estágio atual, onde 27 (vinte e sete) territórios de identidade, a princípio, caminham para figurarem como unidades de planejamento

de políticas públicas, aqui no Estado da Bahia inúmeras outras estruturas e instrumentos foram colocados em funcionamento, complexificando o processo.

É prudente reforçar aqui que o resgate histórico que está sendo feito diz respeito às intervenções públicas no sentido de identificação/revelação dos territórios de identidade na Bahia e as ações no sentido de utilização da abordagem territorial em relação à promoção do desenvolvimento. No capítulo anterior foi apresentada algumas questões sobre o conceito e a construção social histórica dos territórios. Incorre-se num grande erro as tentativas de se encontrar data para surgimento de um determinado território. Estamos falando de algo socialmente construído, portanto, processual.

Portanto, o processo de revelação e identificação dos territórios no Estado da Bahia, as ações desencadeadas para a constituição/fortalecimento dos Colegiados Territoriais e, conseqüentemente, a formação de uma articulação estadual denominada de Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia (CET), é o objeto de estudo daqui para frente.

O processo de revelação dos territórios na Bahia teve início em 2003 com a iniciativa da SDT/MDA. Esta ação, desde o princípio, procurou estimular processos de planejamento ascendente, possibilitando a reflexão, análise e construção de objetivos e definição de ações prioritárias para a promoção do desenvolvimento sustentável e participativo. Principalmente, nos territórios com características rurais. O objetivo maior, segundo os princípios constantes nos documentos que nortearam estas ações, está centrado na busca da inovação do processo de gestão das políticas públicas, que passam, em apoiar iniciativas de desenvolvimento autógeno de populações que se identificam como pertencentes a um território.

Decorrente desse processo e da dinâmica estabelecida, desencadeou-se o processo de revelação, identificação e organização dos hoje 27 (vinte e sete) Territórios de Identidade. Nos últimos anos, esse processo ampliou-se para a busca do reconhecimento destes territórios como unidades de planejamento, o que, pode inaugurar uma nova fase de desenvolvimento, com sustentabilidade, em suas diversas dimensões e a implementação de ações que passam a estimular o desenvolvimento harmônico desses Territórios e, portanto, do Estado da Bahia. Esse é o grande fenômeno a ser estudado e que não será possível encontrar respostas plenas neste trabalho.

Este processo identificação e/ou revelação dos territórios de identidade foi acompanhado de ações com o objetivo de estimular e apoio a organização de institucionalidades de gestão e de planejamento participativo de caráter territorial.

Diante da missão de apoiar a organização e o fortalecimento dos territórios rurais e promover a implementação e integração das políticas públicas lançou-se, a SDT/MDA, pautou sua estratégia de atuação, primeiramente, na busca de revelação dos territórios rurais a partir caracterização geral dos territórios existentes, usando dados secundários, geopolíticos e demográficos do IBGE. Outra composição de dados analisados foi a identificação de aglomerados municipais com características urbanas, intermediárias e rurais, utilizando com critérios a densidade demográfica, as relações de dependência econômica e as modificações ambientais.

Ainda no processo de identificação e/ou revelação dos territórios, levou-se em consideração outros elementos como a concentração de agricultores familiares, de famílias assentadas por programas de reforma agrária e a concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra. Por fim os elementos sobre a densidade do capital social, a convergência dos interesses institucionais públicos e das organizações sociais foram, também, importantes para ajudar nesta identificação.

No Estado da Bahia, inicialmente foram identificados e selecionados 05 (cinco) territórios para serem apoiados pela SDT/MDA em processo de planejamento e gestão do desenvolvimento. A interlocução no Estado para esse processo se deu com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), com representações de órgãos federais no Estado e, principalmente, com as principais entidades representativas dos agricultores familiares.

Essa dinâmica de estudo sobre os territórios gerou reações positivas, principalmente, com relação ao pequeno número de territórios e os critérios estabelecidos para priorização destes para serem apoiados. Desencadeou-se a realização de várias oficinas estaduais, bastante participativas, com o objetivo de avaliar os primeiros momentos e buscar referências para o aprimoramento da atuação da SDT/MDA.

Nestes eventos estaduais, as intensas manifestações das entidades da sociedade civil começaram a imprimir uma atuação diferenciada a todo o processo. Já num primeiro encontro foi constituído um Grupo de Trabalho, composto com

- Mapa de atuação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento (CONSADs);
- Mapa de realização das várias Conferências e Consultas Públicas;
- Mapa das Regiões Econômicas da Bahia;
- Mapa de localização dos Pólos Sindicais;
- Mapa de Regionalização Estadual Administrativa da Educação (DIRECs);
- Mapa de Regionalização Estadual Administrativa da Saúde (DIRESS);
- Mapa de Regionalização Estadual Administrativa da EBDA;
- Áreas de influência das Arquidioceses da Igreja Católica.

Complementarmente, foram analisados os mapas de atuação das principais ONGs, de Bacias Hidrográficas, de concentração de Assentamentos Rurais e Acampamentos, dos principais segmentos econômicos. Por fim, o estudo denominado “Territórios Consolidados, Emergentes e Prioritários”, fruto do projeto de pesquisa da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), financiado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Os registros atestam a realização de quatro grandes oficinas estaduais, seguidas de outros seminários, reuniões e eventos nos territórios. Nas oficinas estaduais foram apresentados os primeiros mapas de identificação e ajustes na conformação da composição dos territórios identificados.

Ao passo em que os Territórios foram identificados e revelados, ações foram realizadas para estimular o fortalecimento ou criação de espaços de representação política desses territórios: os Colegiados Territoriais. Outro resultado de todo esse processo de reflexão e definições quanto a melhor estratégia de implementação da abordagem territorial no Estado e a identificação/revelação dos Territórios, foi tomada a decisão de criação da CET, que hoje se constitui em referência nacional. Sobre este tema trataremos mais a seguir.

Neste momento cabe aqui um destaque sobre o aprofundamento da adoção da abordagem territorial na Bahia. Este pode ser evidenciado, por exemplo, na elaboração do Plano Plurianual Participativo (PPA-P) pelo Governo do Estado, para

os períodos 2008-2011 e 2012-2015. Esta foi uma iniciativa concreta de escuta das representações políticas dos Territórios. Para isso foram realizadas plenárias territoriais.

No PPA-P 2008-2011 contou com doze mil participantes e a apresentação de oito mil propostas (SEPLAN, 2011). Complementarmente a esse processo, com o Decreto Estadual Nº 11.123, o Governo do Estado criou o Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPPA), constituído por dois membros de cada Colegiado Territorial e mais representação das Secretarias Estaduais de Planejamento e Relações Institucionais. Isso poderia ter significado um audacioso processo de participação popular na construção dessa importante peça orçamentária. Construído a partir das bases e culminando com uma instância de monitoramento formado por representantes de cada Território. Pois bem, a prática mostrou que a decisão expressa pelo então Governador do Estado não se materializaria tão facilmente. A territorialização das ações prevista no PPA aconteceu em pequeno número e o CAPPA não conseguiu cumprir bem seus objetivos, vindo a ser extinto com o término de validade do referido PPA.

Já no PPA-P 2012-2015, ainda em vigor, alguns avanços foram implementados, buscando-se, assim, estreitar a relação entre as propostas aprovadas nas plenárias territoriais e a futura execução. Novidades como a criação de um Grupo de Trabalho Territorial, a elaboração de uma matriz com Diretrizes Estratégicas, tentativa de alinhamento com os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e, por fim, maior territorialização das propostas.

Ainda é necessário aguardar a conclusão da execução deste PPA. O balanço realizado previamente pela SEPLAN e apresentado aos Territórios, em 2013 e 2014, nos eventos denominados “Diálogos Territoriais” dão conta de que o grau de atendimento das demandas apresentadas e aprovadas nas plenárias territoriais está abaixo do esperado. Caminha-se, portanto, para uma conquista parcial dos avanços previstos. Logo, fica o desafio para a proposição de nova metodologia e novos mecanismos que transformem, efetivamente, a construção do próximo PPA, mais participativo e integralmente composto levando-se em consideração as proposições democraticamente construídas nos territórios.

Mais recentemente, outro importante passo foi dado no sentido de consolidação da abordagem territorial na atuação do Governo do Estado e na gestão e execução de políticas públicas. Através do Decreto Estadual N° 13.254, de 25 de agosto de 2010, foi instituído o Conselho Estadual de desenvolvimento Territorial (CEDETER). A este Conselho cabe o papel de coordenar, articular e propor ações que promovam o desenvolvimento territorial sustentável do Estado da Bahia, em diálogo permanente com instituições públicas, entidades da sociedade civil e diretamente com os Colegiados Territoriais.

O CEDETER enfrenta um grande desafio que é firmar-se como o espaço de regulação e gestão da implementação da abordagem territorial no Estado da Bahia. Composto por representantes de inúmeras instituições públicas, do Governo Federal e Estadual, além de representantes dos Colegiados Territoriais (ver Anexo B), o CEDETER vem dedicando-se a desenvolver articulações no sentido de aprofundar ainda mais a os Territórios de Identidade como unidades de planejamento de políticas públicas.

3.2.1 Desafios às ações e políticas públicas de estímulo ao desenvolvimento territorial

O relato acima tenta fazer o registro sobre o conjunto de ações e políticas públicas, tanto do Governo Federal, quanto do Governo do Estado da Bahia, implementadas nos últimos 10 anos, com o objetivo de aprofundar o uso da abordagem territorial em processos de estímulo ao desenvolvimento em bases mais sustentáveis.

Após o estímulo inicial da SDT/MDA, com foco mais direcionado aos territórios rurais e depois com o aprofundamento e complexificação que a estratégia de desenvolvimento territorial alcançou na Bahia, mesmo após esses anos, ainda ficam grandes desafios. A inobservância destes ou a não superação comprometerão uma possível consolidação da estratégia.

Toda a construção dessa pesquisa está focada em demonstrar que, possivelmente, o processo instalado na Bahia é caminho inexorável, independente do apoio ou não dos governos. Claro que este caminho para ampliação e, quem

sabe, consolidação dessa estratégia, poderá ser mais fácil ou não, se tivermos as instituições públicas convencidas das vantagens do enfoque territorial nas ações de promoção do desenvolvimento sustentável.

Sobre os desafios, já destacados anteriormente, reforça-se aqui alguns mais concretos, como por exemplo, a ampliação do processo de convencimento da estratégia de desenvolvimento territorial nas diversas instituições; o necessário reconhecimento dos Colegiados Territoriais como instâncias de planejamento, gestão e monitoramento de políticas públicas; a efetivação/ampliação dos apoios técnicos e financeiros a estes Colegiados Territoriais; o reconhecimento dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável como referenciais para o desenvolvimento de políticas públicas.

Complementarmente há de se estimular a construção participativa de arranjos institucionais para resolver os principais entraves ao desenvolvimento nos Territórios, seja de ordem econômica ou social.

Por fim, um importante desafio está na conciliação e articulação dos diversos instrumentos, ferramentas e instâncias relacionadas a abordagem territorial. Hoje a Bahia cerca-se de muitos desses mecanismos que se não bem articulados não produzirão os efeitos esperados, quer no curto ou médio prazo.

3.3 GESTÃO SOCIAL: BASES PARA A INSURGÊNCIA

Partindo do pressuposto de que no mundo globalizado está presente uma forte característica que é a exclusão social, uma vez que muitos não têm acesso às tecnologias disponíveis, além das diversas forças do capitalismo mundial, com multinacionais que massificam gostos, criam necessidades e impõem uma visão de mundo consumista, é possível, também, perceber movimentos de afirmações e legados culturais.

Para Claval (1997, p.55), os lugares não têm somente uma forma e uma cor ou uma racionalidade funcional e econômica, estão carregados de sentidos para aqueles que os frequentam, assim, os vínculos territoriais, as especificidades, a natureza das identidades, as relações de poder que são travadas nos espaços

públicos, tudo isso, constituem o ponto de partida para as reflexões do presente capítulo.

O objetivo é discutir a identidade, a subjetividade, o modo de agir e as relações de poder estabelecidas no âmbito da gestão pública que superam a visão positivista de neutralidade, apresentando um espaço rico de contradições, cheio de forças em embate e resultado de uma ação coletiva, que, possivelmente, poderão se constituir nas condições históricas necessárias para a insurgência a favor das transformações necessárias visando o desenvolvimento e conseqüente melhoria de vida.

Neste sentido, a política pública de abordagem territorial, em princípio, pode ser caracterizada como uma estratégia que busca a descentralização de poder, um processo mais democrático na elaboração e condução das ações governamentais, estimulando o surgimento de novas institucionalidades, já existentes ou estimuladas na sua constituição, com a finalidade de aproximar a sociedade à formulação, execução, gestão e controle social de políticas.

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 inclui mecanismos de participação direta, como a institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, em todos os entes federativos e com participação paritária na representação da sociedade civil e do Estado.

Os conselhos, institucionalizados na Carta Constitucional, são chamados a participar da gestão das diferentes políticas sociais, como saúde, assistência social, mulheres, crianças e adolescentes, dentre outras temáticas. Ao mesmo tempo, a Constituição iniciou um processo de incorporação de outras formas de participação da sociedade na execução direta dos serviços públicos e na própria gestão social, estimulando e dando nova dinâmica ao processo iniciado.

Pensar o desenvolvimento territorial no contexto atual é de fundamental importância e, para tal, necessita-se criar mecanismos para que haja uma efetiva participação dos atores sociais. Esse fato implica superar a estrutura de políticas públicas criadas de cima para baixo, sem ouvir aqueles que são os verdadeiros usuários destes serviços. Com certeza, os grandes erros na formatação dessas políticas no Brasil é o fato de serem construídas em “gabinetes”, sem atentar para as peculiaridades que perpassam a sua construção e na sua aplicação, além de deixar

de fora possíveis contribuições dos agentes envolvidos sobre os impactos e benefícios dessas ações.

A simples constatação de que após décadas de políticas públicas sob forte influência teórica conservadora, que estimularam apenas o crescimento econômico não trazendo benefícios sociais, sem distribuição de renda, dentre outros resultados, é suficiente para constataremos ser necessária uma mudança de estratégia, onde a população figure como objetivo principal, desde a concepção, até a implementação das políticas públicas. Para isso, é imperativo a criação de instâncias de gestão que sejam capazes de dialogar com as diversas instâncias de governo, sobre o processo de implementação das políticas, seguido de discussões fundamentais com estes agentes.

Segundo Fischer (2002, p.12), nos anos 90, os processos associados à globalização e os ajustes econômicos realizados em quase todos os países por injunções de organismos multilaterais e, ainda, um elo racional padronizador do que deveria ser desenvolvimento, destacaram a importância do subnacional e local ante o nacional e transnacional. Para a autora, a promoção do desenvolvimento via planejamento localizado em fatias de territórios ou por meio de esforços localizados é uma onda “prescritivista” que chega tanto às praias da guerra dos lugares, expressão de Milton Santos, quanto aos que comungam os princípios do dom e solidariedade.

Para Dowbor (2001, p. 203), nem a área produtiva, nem as redes de infraestruturas, nem os serviços de intermediação funcionarão de maneira adequada se não houver investimento no ser humano, na sua formação, na sua saúde, na sua cultura, no seu lazer, na sua informação, chamando a atenção de que a dimensão social do desenvolvimento deixa de ser um complemento, uma dimensão humanitária, externa aos processos econômicos centrais, para se tornar um componente essencial do conjunto da reprodução social.

Logicamente, para que a dimensão social/humana seja colocada em evidência nada mais imprescindível que os próprios atores sociais discutam suas políticas e que, através do processo de concertação, definam prioridades, não no sentido de políticas que objetivem a sua reprodução, enquanto elemento das engrenagens do processo capitalista, mas como objeto central de efetivação da cidadania.

No Brasil, a cultura da participação foi exterminada durante muitos anos, quando do período ditatorial de 1964-1985. Ser combativo, participar, opinar, protestar, reivindicar direitos e melhorias, eram sinônimos de subversividade, e deveriam ser fortemente combatidas e criminalizadas. Essa proibição deixou a sua marca cultural na população brasileira e a escola tradicional reproduziu o medo da participação, perpetuou a criação de indivíduos opacos, omissos, que deveriam reproduzir o que era ensinado, sem questionar, concepção chamada por Freire (1987) de bancária, onde o professor deposita os conteúdos, cabendo aos alunos a assimilá-los.

A sociedade civil, em uma grande parte, ainda não atentou para a importância do seu papel na construção e condução das políticas públicas, até porque, culturalmente e intencionalmente, este distanciamento foi construído, para que decisões fossem tomadas para beneficiar a uma elite, produtora de um sistema capitalista que, tem em seu cerne, a exclusão social.

Segundo Dowbor (2001, p. 209), a melhoria da gestão social significa que o avanço social não implica, necessariamente, em apenas destinar por lei uma maior parcela de recurso para a educação, significa, também, incorporar nas decisões empresariais, ministeriais, comunitárias ou individuais, às diversas dimensões e os diversos impactos que cada ação pode ter em termos de promoção da qualidade de vida de uma população. O social seria uma dimensão de todas as outras atividades, uma forma de fazer indústrias, uma forma de pensar o desenvolvimento urbano e rural, uma forma de tratar os rios, uma forma de organizar o comércio.

Para Velloso (2013, p. 89), os conselhos gestores assumem-se como um espaço de poder com a possibilidade de transformação da lógica das formulações e das implementações das políticas públicas. Isso, porque, nas novas dinâmicas espaciais, o Estado, orientado pelas agências multilaterais, buscou instrumentos governamentais de estabelecimento de pacto social, com a descentralização das políticas públicas.

Decerto, o importante é analisar o impacto atual destes conselhos e espaços de gestão, se estes realmente estariam se materializando enquanto instâncias decisórias, ou apenas, se formando enquanto espaços de propaganda democrática por governos, que se revestem de uma pretensa participação, para propagar a ideia de democratização.

Por outro lado, quando se analisa a atuação dos atores sociais, realmente, percebe-se que as políticas sociais apresentam uma série de características que de certa forma pressionam constantemente o Estado a dialogar, criando mecanismos efetivos de governança, aprimorando as instituições e práticas republicanas e democráticas. Contudo, cabe a reflexão sobre quanto do que é discutido enquanto prioridade efetivamente se transforma em política pública e modifica vidas.

Para Dowbor (2001, p. 214), as áreas sociais são necessariamente capilares e, referindo-se ao Brasil, questiona como atingir 165 milhões de habitantes à partir de uma cadeia de comando central? A gestão centralizada de mega sistemas desse porte é viável? Ainda, salienta

Em termos práticos, sabemos que quando se ultrapassam 5 ou 6 níveis hierárquicos, os dirigentes vivem na ilusão de que alguém lá em baixo da hierarquia executa efetivamente os seus desejos, enquanto na base se imagina que alguém está realmente no comando. A agilidade e a flexibilidade que exigem situações sociais muito diferenciadas não podem mais depender de intermináveis hierarquias estatais que paralisam as decisões e esgotam os recursos (DOWBOR, 2001, p. 214).

Um caminho renovado vem sendo construído por meio de parcerias envolvendo o setor estatal, organizações não-governamentais e empresas privadas. Surgem com força conceitos como responsabilidade social e ambiental do setor privado. O chamado Terceiro Setor aparece como uma alternativa de organização que pode, ao se articular com o Estado e assegurar a participação cidadã, trazer respostas inovadoras (DOWBOR, 2001, p. 216).

Outra questão que perpassa os meios acadêmicos é a discussão quanto ao desenvolvimento local. Assim, para Dowbor (2001, p. 216), a urbanização permite articular o social, o político e o econômico em políticas integradas e coerentes, a partir de ações em escala local, viabilizando – mas não garantindo, e isso é importante para entender o embate político – a participação direta do cidadão e a articulação dos parceiros.

Uma tendência que se verifica nos espaços que tem como objetivo a concertação social é a acirrada disputa de poder. Para Dagnino (2002, p. 282), há uma resistência dos poderes executivos em compartilhar o seu poder exclusivo sobre decisões referentes às políticas públicas, enquanto que nos setores da sociedade civil há uma insistência em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas e, por fim, o que se efetiva é que Conselhos

Gestores com frequência se transformam em função consultiva, ou até mesmo apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes.

Dagnino (2002, p. 283), aponta desafios para a gestão social, principalmente, porque há uma certa resistência à democratização dos processos de tomada de decisão e que, historicamente, o funcionamento de Estado brasileiro está centrado em problemas como o predomínio de uma razão tecnoburocrática, o excesso de papelada, a lentidão, a ineficiência, a falta de sensibilidade, despreparo da burocracia estatal, a falta de recursos, a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado, falta de transparência, dentre outras mazelas.

Outro fator preponderante que Dagnino (2002, p.284) chama atenção é que do lado da sociedade civil há uma dificuldade de obtenção de qualificação técnica e política, além de certas competências para entender um orçamento, uma planilha de custos, opções de tratamento médico, diferentes materiais de construção, técnicas de despoluição dos rios, havendo uma lista infindável de conhecimentos exigidos nos vários espaços de atuação, além do conhecimento sobre o funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos.

Assim, os representantes que possuem certo nível de conhecimento, acabam por se perpetuar enquanto lideranças, o que descaracteriza o espaço participativo, até mesmo limitando a participação de representantes novos que são vistos como “intrusos” nestes espaços e que são coibidos na sua atuação. Verifica-se, também, a tendência de um rodízio dessas lideranças ao assumir cargos na estrutura dos espaços sociais. Dagnino (2002, p. 286), afirma

O que os espaços públicos estão colocando é o aprendizado da tarefa da construção hegemônica, que requer o reconhecimento da pluralidade como ponto de partida de um processo de busca de princípios e interesses comuns em torno dos quais a articulação abra caminho para a configuração do interesse público (DAGNINO, 2002, p.286).

Constata-se que o poder advindo destes espaços de gestão e controle social de políticas públicas é, ainda, extremamente limitado e cria-se uma expectativa nos agentes envolvidos, principalmente, aqueles que representam os movimentos sociais, de sua capacidade de transformação social, que emperram na burocracia estatal, quando da execução de projetos discutidos e aprovados nas instâncias como fóruns, conselhos, etc. Para Dagnino (2002)

Atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação da sociedade civil o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimularam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para a sua avaliação, pode nos levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso (DAGNINO, 2002, p.296).

Para Fischer (2002, p. 13), a análise dos poderes locais remete às relações de forças, por meio das quais se processam alianças e conflitos entre os atores sociais, bem como, a formação de identidades e práticas de gestão específicas. Destacando os fatores que impactam os processos de desenvolvimento local, integrado e sustentável e as restrições às ações mobilizadoras, evidencia alguns entraves

Desgaste conceitual, isto é, como todos os modismos e retóricas gerenciais, há um ciclo de construção, aplicação e esvaziamento do conceito, que declina, fragmenta-se e dá origem a outros ciclos de ações e retórica;

Desgaste dos métodos participativos e dos chamados consensos vazios, não estruturam planos de ação e não alcançam resultados;

A articulação de comunidades de interesses esbarra em limites concretos de poder, nas falácias da despolitização das iniciativas e na exacerbação das potencialidades e virtualidades locais; os consensos sobre temas como geração de emprego e renda, por exemplo esbarram, é óbvio, nos limites do Estado e dos mercados, quando não nos limites dos grupos sociais e dos indivíduos como atores potencialmente conflitivos;

A descontinuidade política, que aniquila muitas iniciativas ao fim do mandato do gestor que as criou, soma-se às interferências político-partidárias locais, regionais e nacionais;

As dificuldades de articulação governo-governo, governo-sociedade e sociedade-sociedade não serem triviais e muito menos metodológicas, mas explicadas por especificidades culturais e, talvez, pela adolescência de um país de 500 anos que aprende democracia “ao andar”;

A construção externa das estratégias de desenvolvimento local, o que pode ocorrer tanto nos modelos competitivos quanto na perspectiva cooperativa, seja por ação dos governos, das organizações não-governamentais ou de outros atores institucionais como agências internacionais;

Fragilidades metodológicas dos tipos de intervenção em desenvolvimento local, modismos e mimetismos, havendo muita semelhança entre os modos de fazer, que atuam na superfície dos problemas e creditam à mobilização bem mais do que é possível obter;

Estruturas de interesses na constituição de agências promotoras do desenvolvimento local e consultores que substituem meios por fins, ao adotarem metodologias que se sobrepõem aos resultados e criam dependência nas comunidades apoiadas;

Superposição de programas e projetos de diferentes instituições, que, por sua vez, superpõem agendas, dispersam e fragmentam esforços, para não perder oportunidades de financiamento;

Avaliação inexistente ou inadequada de processo, resultados e impactos, o que reforça equívocos, impede e limita a reconstrução de cursos de ação (FISCHER, 2002, p.24).

Velloso (2013, p.88) ressalta que é necessário levar em consideração os arranjos institucionais que acabam por direcionar modelos e as intencionalidades em cada processo de formulação e de implementação de programas governamentais e de políticas. Portanto, para a autora, as instituições moldam sua atuação a partir de diretrizes intrínsecas aos modelos de desenvolvimento do país e como a mudança de rumo não é apenas determinada em regras formais (decretos, leis, regulamentos), esta depende da trajetória de cada instituição nas práticas e nas condutas de seus sujeitos e da assimetria nas relações de poder.

Para Teixeira (1997, p. 190), a existência de uma sociedade civil organizada e autônoma em relação ao Estado e ao mercado constitui elemento importante para a efetivação da participação política, apontando a necessidade de espaços públicos em que as diversas organizações sociais e os indivíduos possam exercer os direitos de informação, de opinião e possam articular-se numa ação coletiva que questione as decisões políticas do Estado e possa oferecer fundamentos e alternativas para novas decisões e avaliar os métodos e resultados.

Velloso (2013, p. 92), aponta que o desafio consiste na ruptura de um sistema clientelístico, que de alguma forma demarca os territórios de manobra, com postura de submissão, de medo da autoridade, da justiça, da polícia, da burocracia do Estado, com aparatos de um jogo institucional voltado para a manutenção do mando para garantir os níveis de exploração para muitos e as margens de acumulação de riquezas para poucos.

Percebe-se, portanto, que o processo participativo é extremamente complexo, em virtude de interesses diversos, muitas vezes antagônicos, e do jogo do poder, sendo assim, a concretização da participação se dá em função das estruturas estabelecidas e quanto mais, historicamente, os atores sociais efetivam a sua luta de

participação, criando um elo coeso, com entidades realmente representativas, mais fortemente conseguem atingir seus objetivos.

Cabe, também, ressaltar que para efetivamente conseguir que a demanda de atores sociais cheguem a se tornar políticas públicas, modificações nos princípios legais são necessárias, com novas institucionalidades e um marco legal que garantam mecanismos de participação. Contudo, Teixeira (1997, p. 189), chama a atenção de que esses mecanismos institucionais podem dar-lhe um caráter de permanência e regularidade, mas, também, contêm o risco de submeter os agentes sociais à lógica própria do poder, à racionalidade técnico-burocrática.

Por fim, cabe aqui o destaque que um recente Decreto Presidencial (8.243, de 23 de maio de 2014), que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Como vimos neste capítulo, decretos e regulamentos apenas não são suficientes para a garantia de uma participação efetiva, ativa e legítima no processo de concepção, planejamento, gestão e controle social de políticas públicas. Mas há de se considerar que a instituição desta política, com certeza, representar um marco importante para estabelecer e contribuir ainda mais no estabelecimento da participação social enquanto regra no trato das políticas públicas.

Em seu conteúdo, o referido Decreto traz como objetivo desta Política Nacional “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (Brasil, 2014). Como objetivos, o Decreto ainda estabelece desafios arrojados que vão desde consolidar a participação enquanto método de governo a consolidar os diversos mecanismos de participação social. Outro item importante é o reconhecimento das inúmeras formas desses mecanismos de participação social a exemplo de conselhos, comissões, conferências, fóruns e conselhos, dentre outros.

Esta ação recente vem sofrendo e ainda sofrerá muitas ações de resistências, até exacerbadas, contrárias ao seu conteúdo e ao que ele aponta. O seu caráter inovador chega em bom momento. Apesar deste Decreto não poder ser considerado como o “Toque de Midas”, em alguma medida, contribuirá para consolidação e estímulo dos espaços de participação social e controle das políticas públicas, entre estes, as novíssimas institucionalidades: os Colegiados Territoriais.

4 EFETIVIDADE DA GESTÃO SOCIAL NOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE

4.1 RELAÇÕES DE PODER X NOVAS INSTITUCIONALIDADES

A abordagem territorial do desenvolvimento reforça a necessidade de fortalecimento da participação dos atores sociais, inclusive, com a criação ou fortalecimento de ambientes que sirvam para a descentralização política e administrativa, estimulando o empoderamento e a possibilidade de estabelecer o poder de decisão nas mãos da população e a valorização das ações que estimulem a diversidade de atores sociais nos processos de elaboração, planejamento, implementação e gestão de políticas voltadas para o desenvolvimento em bases sustentáveis.

Na Bahia, nos 27 Territórios de Identidade, de maneira não uniformizada e com diferentes estágios, os Colegiados Territoriais criados e/ou fortalecidos nos últimos anos, buscam desempenhar importante papel na infindável tentativa de fazer inclusão social e produtiva, promoção da cidadania, articulação de formas participativas de concertação das políticas públicas. Esta gigantesca e desafiadora tarefa imputa na responsabilidade pela coordenação e gestão social do desenvolvimento territorial.

Neste contexto, após alguns anos, constata-se que os Colegiados Territoriais buscam interferir na proposição e gestão de políticas públicas voltadas para o apoio a projetos referenciais de desenvolvimento sustentável, nas áreas de meio-ambiente, educação, saúde, dinamização econômica, entre outras. Estas experiências, algumas com caráter inovador, tem apresentado aspectos diferenciados quanto à concepção, gestão e implementação. Sempre relacionados com a promoção do desenvolvimento em bases sustentáveis. Outro componente importante presente diz respeito ao protagonismo de instituições públicas, organizações populares, movimentos, grupos informais ou iniciativas conjuntas que envolvem um número variado de entidades e instituições.

Outro aspecto importante que, aos poucos, vem se internalizando nos Colegiados Territoriais diz respeito à maior compreensão, fundamental, quanto ao caráter multidimensional do desenvolvimento. Nas análises sobre os Colegiados

Territoriais é possível perceber iniciativas voltadas para apoiar e implementar ações inovadoras no campo da educação, da saúde, da comunicação comunitária, de preservação do meio-ambiente e, também, relacionadas a dinamização econômica desses Territórios.

Os Colegiados Territoriais, nas suas diversas trajetórias, apresentam altos e baixos, avanços e estagnação, na sua busca pela gestão participativa do desenvolvimento. Qualquer análise que se faça sobre o funcionamento, sobre a representatividade e a capacidade destes de propor ações e a gestão sobre a execução e resultados destas, requer, necessariamente, uma análise sobre cada Território, sua trajetória e sobre as forças vivas que historicamente atuam e atuaram ali. Então, para isso, recomenda-se que, a todo momento, seja revisitado o conceito de território. Retornando ao que diz Santos (2007), território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história de homens e mulheres plenamente se realizam a partir das manifestações de sua existência. Lugar do “exercício da vida”.

O processo de gestão social é um caminho necessário para a conquista do bem-estar social, uma vez que o Estado por si só já não consegue dar conta da complexidade da realidade social, principalmente, no caso do Brasil ou da Bahia, em que o grau de desigualdade ainda é muito significativo. O futuro aponta para a necessidade da aliança de diversos setores da sociedade (espaço de governança) em ação coletiva, para a discussão e busca de solução para os problemas sociais, ambientais, econômicos compreendendo-se não apenas problemas pontuais, setoriais, mas a dinâmica territorial.

Neste momento de consolidação dos processos iniciado em 2003, com o apoio a criação e/ou fortalecimento de Colegiados Territoriais, enquanto espaços de gestão social nos Territórios, estes cumprem um papel fundamental no estímulo e reforço a implantação, funcionamento e ampliação das políticas públicas de forma participativa.

Em alguma medida, toda essa dinâmica nos Territórios no Estado da Bahia sinalizam para uma boa oportunidade de implementação de processos inovadores, referenciais e participativos de políticas públicas, o que tem contribuído, por exemplo, para a promoção de avanços nas condições sociais e de dinamização econômica dos Territórios.

Não se deve esquecer que no ambiente dos Territórios e dos Colegiados, há, também, o processo de construção/qualificação participativa de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável. A expectativa é que estes Planos tenham um caráter norteador de investimentos e políticas de promoção do desenvolvimento, apoiando a realização dos investimentos em experiências exitosas, que uma vez fortalecidas, passam gerar a escala necessária e ampliar os resultados já experimentados.

Quanto a análise sobre a constituição e funcionamento dos Colegiados Territoriais é necessário levar em consideração alguns princípios e orientações que devem contribuir para que os diversos atores políticos, em cada Território de Identidade, possam melhor compreender e organizar esses espaços de governança, contribuindo para que estes possam funcionar enquanto espaços de discussão, planejamento e gestão de políticas públicas de promoção do desenvolvimento sustentável, consolidando o processo de reconhecimento enquanto unidades de planejamento de políticas públicas.

Para se constituírem, efetivamente, enquanto espaços de planejamento e gestão de políticas, articulando e fomentando programas e projetos, devem contar, para isso, com o apoio técnico e financeiro. O princípio da gestão social significa administrar, cuidar dos interesses sociais, colocando-os em negociação com o objetivo principal de compartilhar o poder de decisão – sobre o que pode ser feito – entre o Estado e a sociedade civil. A gestão social não se limita a questões relacionadas à administração pública de uma esfera do Estado ou de um Programa. É a ação de gerir assuntos públicos. Por assunto público entende-se aquilo que é de interesse de um coletivo amplo (sociedade de um modo geral: comunidade, grupos sociais, segmentos econômicos entre outros).

Pode-se caracterizar a gestão, o processo que envolve planejamento, organização, direção, implementação, monitoramento e avaliação de estratégias e ações planejadas. A gestão social diz respeito, fundamentalmente, a um processo político de tomada de decisões de forma compartilhada entre o Estado e a sociedade, traduzindo-se em um processo de empoderamento dos atores sociais e de ação-reflexão sobre a prática social, no sentido de desenvolver a capacidade e habilidade coletiva de transformar a realidade.

Na Bahia, com uma sociedade tão heterogênea, permeada por conflitos históricos de interesses entre grupos e classes sociais, caracterizada pela existência de fortes níveis de desigualdades sociais, econômicas e políticas, construir a gestão social das políticas públicas e do desenvolvimento dos territórios representa potencializar o exercício da cidadania, significando, também, a criação de condições que favoreçam a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida sustentável de grupos e classes sociais historicamente excluídos. Poderá significar a inclusão de um grande deserto, hora esquecido pelas políticas públicas, no rol dos investimentos e disponibilização dos serviços essenciais à construção da cidadania de um contingente grande de população.

O exercício da vivência da gestão social do desenvolvimento de um território se dá a partir da construção e consolidação de espaços institucionais de caráter territorial e participativo, no caso os Colegiados Territoriais, que devem oportunizar o diálogo, a negociação, a aprendizagem, a transparência e a democracia necessária à construção de um ambiente favorável à integração e ao estabelecimento de consensos, de acordos e de compromissos coletivos para a transformação almejada da realidade.

Os Colegiados Territoriais tem um papel importantíssimo para a condução de uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Estes devem representar a diversidade de instituições, organizações e segmentos sociais existentes em cada Território. Cabe a estas institucionalidades, através de suas diversas instâncias, desempenhar papéis de caráter deliberativo e consultivo na gestão das iniciativas territoriais. Em documentos orientadores da SDT/MDA (MDA, 2005), estes devem ter entre as suas atribuições a orientação, a negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação de iniciativas para o desenvolvimento de cada Território. Assim, é possível enumerar importantes atribuições dos Colegiados, na busca da gestão do desenvolvimento:

- Sensibilizar, comprometer, articular e coordenar os atores sociais do território, com vistas à construção coletiva de um Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável, elaborando uma agenda de prioridades, bem como a seleção dos projetos a serem implementados em cada fase do Plano;
- Articular, apoiar e acompanhar os arranjos institucionais que, no âmbito do

território, se responsabilizarão pela elaboração, implantação e operação dos projetos específicos;

- Estimular e apoiar a criação, estruturação e operacionalização de redes territoriais de prestação de serviços (assistência técnica, capacitação, tecnologias apropriadas, informação/divulgação etc);
- Contribuir para a integração territorial, buscando estabelecer relações horizontais de cooperação e oportunidades;
- Apoiar a elaboração de estudos e pesquisas, bem como a produção e edição de instrumentos de divulgação, informação e formação, que contribuam para o desenvolvimento territorial;
- Representar o território perante entes públicos e privados, nacionais e estrangeiros, visando a articulação de parcerias que objetivem o desenvolvimento territorial;
- Desenvolver e apoiar programas, projetos, ações e iniciativas voltadas para o desenvolvimento territorial;
- Incentivar a qualificação e capacitação técnica dos seus membros e dos atores sociais;
- Fomentar a criação e o fortalecimento de redes sociais de cooperação;
- Articular-se com outros colegiados, fóruns, redes, universidades e outros organismos nacionais e internacionais com o propósito de construir relações de cooperação.

As recomendações para que estes Colegiados Territoriais tenham condições efetivas de cumprir estas desafiadoras e complexas atribuições serão elencadas no capítulo final.

4.2 TERRITÓRIO DO SISAL: UM CASO PARA ESTUDO

O processo de planejamento e gestão social do desenvolvimento sustentável nos Territórios requer que seja criado um ambiente plural e participativo. Para se ter

um processo ascendente de planejamento de políticas que resultem na promoção do desenvolvimento sustentável, os diversos sujeitos com atuação do ambiente territorial deverão ser convocados para que possam discutir e apresentar propostas, levando-se em consideração as várias dimensões do desenvolvimento, que possam vir a se transformar em ações concretas de modificação da realidade.

Neste processo de planejamento e monitoramento de políticas, um outro fator importante é a gestão social. Para isso, requer que neste ambiente formado para formulação de propostas, este dever ser mantido e reforçado sua atuação para que se possa ter instalado um processo participativo de gestão social, traduzido por ações de negociação com instituições públicas e as ações decorrentes relacionadas ao monitoramento e avaliação.

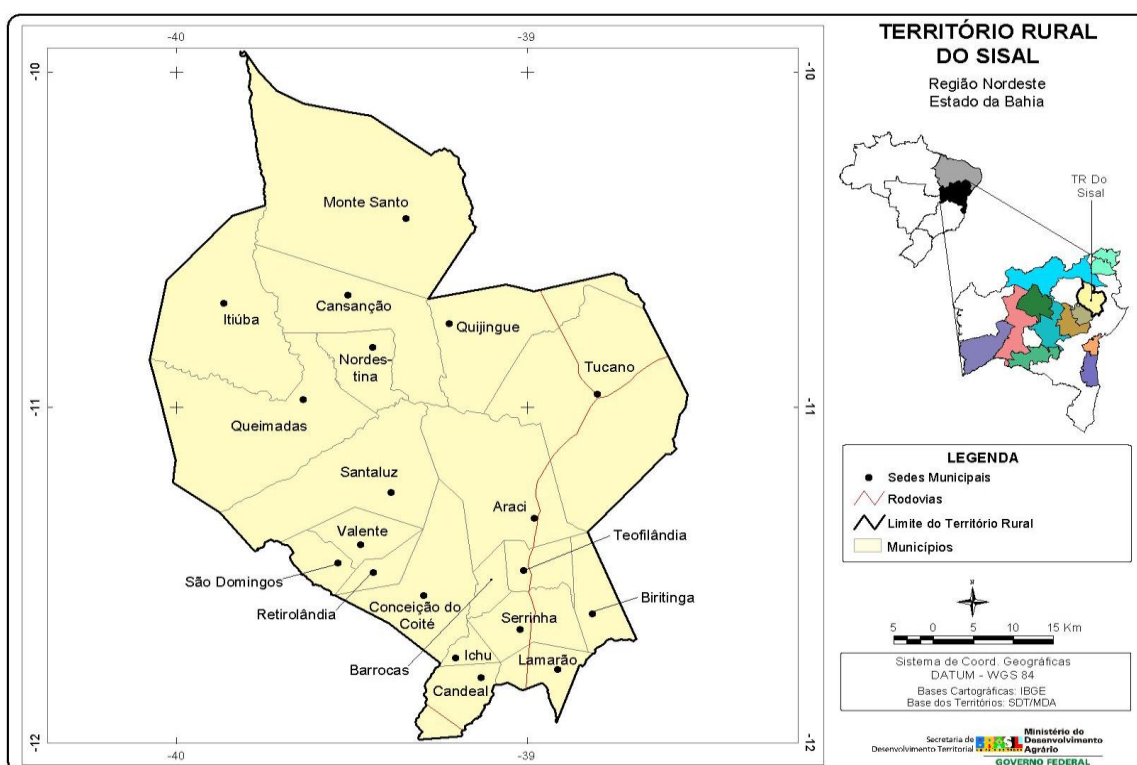
Nesta perspectiva, o Território do Sisal, no Estado da Bahia, em seu processo de consolidação de um ambiente que permita exercitar o controle social sobre as políticas públicas, instituiu um Colegiado Territorial, denominado Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia. Este Colegiado vem buscando atuar no processo de planejamento, gestão e monitoramento de políticas. No apoio a essa ação busca estruturar, concomitantemente, um apoio técnico que possa estruturar as decisões tomadas coletivamente.

Quando da formação do ambiente de planejamento e gestão do desenvolvimento, impõe-se a necessidade de normatização da participação, representatividade e formas de atuação. Assim há a necessidade de formação de uma “institucionalidade” de gestão social que deverá buscar o seu fortalecimento através da incorporação de todos os sujeitos com atuação no ambiente territorial e, principalmente, pela ampliação de sua capacidade de negociação e implementação das políticas necessárias para o desenvolvimento.

Diante da necessidade de reconhecimento e funcionamento dos atuais Colegiados Territoriais, nos Territórios de Identidade da Bahia, torna-se importante levar em consideração uma análise sobre a constituição desses colegiados, levando-se em consideração aspectos relacionados a representatividade, composição e efetividade em sua atuação. Neste sentido, após uma breve descrição sobre o processo de constituição histórica do Território do Sisal, é necessária uma breve análise sobre o estágio atual de funcionamento do CODES Sisal.

O Território do Sisal, integrado por 20 (vinte) municípios³ e com população de 568.600 mil habitantes (IBGE, 2007), traz em seu processo de formação histórica uma importante trajetória de organização dos movimentos sociais e de articulação de ações visando a implantação de um processo de desenvolvimento do meio rural, com foco na Agricultura Familiar.

Figura 2 - Mapa do Território do Sisal



Fonte: SIT. Disponível em: <<http://serv-sdt-1.mda.gov.br>>. Acesso em: 20 de maio de 2014.

Segundo SILVA (2009, p. 83) o Território do Sisal enfrenta um quadro de manutenção do estado de pobreza das famílias junto com baixo dinamismo econômico

Os municípios que formam o Território do Sisal exibem indicadores sociais preocupantes. Ao mesmo tempo, têm um grande potencial econômico ainda não aproveitado plenamente, ações devem ser realizadas para poder dinamizar as atividades produtivas e aumentar as chances de maior renda e de melhores condições para a população. Ao Estado, enquanto promotor do desenvolvimento, cabe

³ Municípios que integram o Território do Sisal: Araci, Barrocas, Biritinga, Candeal, Cansanção, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Retirolândia, Santa Luz, São Domingos, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente

transformar a concepção setorial e economicista, para a adoção de uma postura de intervenções integrais e capilares nas áreas socioeconômicas, culturais, ambientais e imprescindíveis reformas estruturais no sentido de democratizar o acesso à terra, além de estimular setores incipientes como o setor industrial (SILVA, 2009, p. 83).

No processo de desenvolvimento do Território, podemos destacar duas destas ações que marcam a sua trajetória recente e explicam, em parte, o funcionamento da institucionalidade de gestão do Território, o CODES Sisal. A primeira foi o processo de organização de parte dos agricultores/as familiares dentro do sistema produtivo do sisal – importante atividade econômica, presente na maioria dos municípios que integram o Território do Sisal e em mais, aproximadamente, 15 (quinze) outros municípios da Região Sisaleira no Estado da Bahia.

Um segundo fato marcante no processo de organização do Território foi a sempre presente a realização de ações referenciais de organização da assistência técnica, do crédito e comercialização, voltados para a agricultura familiar, através da proposição e gestão de políticas públicas desenvolvidas por entidades não-governamentais e públicas, além de ações desenvolvidas pelas próprias entidades representativas da Agricultura Familiar, a exemplo da criação das cooperativas de crédito, das associações de agricultores familiares, entre outras iniciativas.

Em decorrência destas iniciativas de enfrentamento das questões sobre o desenvolvimento, visando a promoção da agricultura familiar, segmento social bastante importante neste Território, com, aproximadamente, 58 mil famílias (MDA, 2014), no ano de 2002, inicia-se debate a respeito da criação de um ambiente político que pudesse debater, melhor ordenar e encaminhar demandas que visassem ampliar aquelas ações referenciais para atingir o maior número possível das famílias de agricultores/as familiares. Outro objetivo era ampliar a interlocução com os gestores públicos municipais, considerados como ausentes dos debates e ações de tentativas de promoção de um desenvolvimento sustentável.

Pelo lado da sociedade civil, principalmente no que se refere às entidades representativas dos agricultores/as familiares, entre estes os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, esta experiência de articulação para a gestão de políticas para o desenvolvimento, já vinha sendo testada e apresentando relativo êxito. Como exemplo, pode-se citar a gestão das políticas voltadas para a erradicação do trabalho infantil, com destaque para o funcionamento PETI – Programa de

Erradicação do Trabalho Infantil, hoje executado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome).

Ainda citando este exemplo, de um modo geral, os Sindicatos, Prefeituras Municipais e organizações não-governamentais acumularam uma relativa experiência na gestão e controle social de algumas políticas públicas, como o PETI, que garantiu não apenas um funcionamento diferenciado e com qualidade, mas, também, a agregação de outras importantes ações que não apenas o pagamento da bolsa às famílias beneficiadas. Pode-se, inclusive, afirmar que este foi um importante laboratório, que exigiu uma ação pró-ativa dos diversos segmentos, no sentido de garantir o planejamento, a gestão e monitoramento de uma política de caráter territorial e multidimensional, como, também, a abertura de processo de interlocução entre sociedade civil e poderes públicos municipais.

Nascimento (2003) reforça estes marcos históricos recentes que ajudam na compreensão da formação social e política do Território do Sisal. De acordo com o Autor, este registra o silencioso trabalho realizado nas bases, através das pastorais da Igreja Católica, continuado por um processo de atuação de organizações não-governamentais que resultaram no surgimento de experiências exitosas de organização sindical e econômica. Neste Território é possível, por exemplo, encontrar boas experiências, reconhecidas nacionalmente, de organização voltada para o crédito, comunicação comunitária, sindical e constituição de empreendimentos econômicos solidários.

Após inúmeros debates e a realização de inúmeras reuniões e outras atividades, constituiu-se em dezembro de 2002 o CODES Sisal, com personalidade jurídica de associação civil, sem fins lucrativos, de caráter privado. Sua composição inicial foi formada por representantes de 11 (onze) Prefeituras Municipais e igual número de entidades representativas da agricultura familiar (entre sindicatos, cooperativas e associações). Além desses segmentos, participaram deste processo inicial de fundação outras entidades, categorizadas como entidades de apoio, entre elas algumas importantes organizações não-governamentais e Igreja Católica.

Em sua composição atual, o CODES Sisal conta com a participação formal de representantes de 20 (vinte) Prefeituras Municipais e de organizações e movimentos sociais.

Quadro 4 - Composição do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia

Poder Público	Sociedade Civil
Prefeitura Municipal de Araci	Associação dos Pequenos Agricultores do Município de Araci - APAEB Araci
Prefeitura Municipal de Barrocas	Associação dos Pequenos Agricultores do Município de Serrinha - APAEB Serrinha
Prefeitura Municipal de Biritinga	Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira - APAEB Valente
Prefeitura Municipal de Candeal	Agência Regional de Comercialização do Sertão da Bahia - ARCO Sertão
Prefeitura Municipal de Cansanção	Centro de Apoio às Iniciativas Comunitárias do Semiárido da Bahia – CEAIC
Prefeitura Municipal de Conceição do Coité	Associação de Rádios Comunitárias do Sisal - ABRAÇO Sisal
Prefeitura Municipal de Ichu	Articulação das Entidades Urbanas de Valente e Região ARTAB
Prefeitura Municipal de Itiúba	Angelim Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
Prefeitura Municipal de Lamarão	Central das Associações Comunitárias de Ocupação e Assentamentos do Semiárido Baiano – COASB
Prefeitura Municipal de Monte Santo	Cooperativa de Beneficiamento e Comercialização – COOBENCOL
Prefeitura Municipal de Nordestina	Cooperativa de Produção de Jovens da Região do Sisal – COOPERJOVENS
Prefeitura Municipal de Queimadas	Cooperativa dos Apicultores do Semiárido Baiano – COOPMEL
Prefeitura Municipal de Quijingue	Cooperativa dos Apicultores e Meliponicultores do Semiárido do Estado da Bahia – COOAMEL
Prefeitura Municipal de Retirolândia	Cooperativa Regional de Artesãs Fibras do Sertão – COOPERAFIS
Prefeitura Municipal de Santa Luz	Fundação de Apoio ao desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira - FUNDAÇÃO APAEB
Prefeitura Municipal de São Domingos	Fundação de Apoio aos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares da Região do Sisal e Semiárido da Bahia – FATRES
Prefeitura Municipal de Serrinha	Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais – MMTR
Prefeitura Municipal de Teofilândia	Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Federal –SINTSEF
Prefeitura Municipal de Tucano	Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias e Empresas de Fabricação, Montagem e Acabamento de Calçados de Jequié e Região, sub-sede Conceição do Coité, Valente e Serrinha – SINTRACAL
Prefeitura Municipal de Valente	União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária da Bahia - UNICAFES Bahia
Entidades de Apoio (governamentais e não-governamentais)	
Agência de Desenvolvimento Solidário – ADS Bahia	
Banco do Nordeste do Brasil - BNB – Agência Feira de Santana	
Diretoria Regional de Saúde - 12 ^a DIRES	

Companhia de Ação Regional – CAR
Diretoria Regional de Educação – DIREC 12
Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola – EBDA – Gerência Regional de Serrinha
Federação das Cooperativas de Crédito de Apoio a Agricultura Familiar – FENASCOOB
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA
Movimento de Organização Comunitária – MOC
Rede de Escolas Famílias Agrícolas Integradas do Semiárido – REFAISA
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA
Coordenação de Desenvolvimento Agrário – CDA
Secretaria da Agricultura do Estado da Bahia – SEAGRI
Sistema Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa - SEBRAE
Universidade do Estado da Bahia – UNEB - Campus XIV

FONTE: CODES Sisal. Disponível em: <http://codessisal.blogspot.com.br/p/composicao.html>. Acesso em: 22 de maio de 2014.

O critério de escolha das entidades de representação da sociedade civil levou em consideração, primeiramente, aquelas que tinham uma abrangência e representatividade territorial, complementando-se com outras com atuação restrita a alguns municípios, mas, também, referenciais no Território. Entre estas entidades estão sindicatos, cooperativas e associações de agricultores/as familiares, movimento de mulheres trabalhadoras rurais, entre outras. A definição dos representantes das instituições públicas representou uma escolha natural, uma vez que se pretendia garantir a participação de todas as Prefeituras que integravam o Território.

O CODES Sisal, seguindo seu Estatuto Social, apresenta a seguinte estrutura organizacional: Assembléia Geral, Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Secretaria Executiva. O Conselho de Administração, amparado no papel que o Estatuto lhe confere, tem assumido o processo de mobilização para o funcionamento do CODES Sisal e planejamento e gestão democrática das ações territoriais. Este Conselho de Administração tem seus membros eleitos em Assembléia e é composto por 03 (três) membros do poder público, 03 (três) membros da sociedade civil, 02 (dois) membros de entidade de apoio e mais a Secretário Executivo.

O CODES Sisal, através de sua estrutura organizacional vem desenvolvendo, desde início de 2003, com o apoio inicial da SDT/MDA, ações de sensibilização, mobilização e planejamento do Território. Para isso, realizou e ainda realiza diversas ações e eventos, primeiro para a construção participativa de seu Plano Territorial de

Desenvolvimento Sustentável, e agora, na tentativa de implementar as ações previstas neste Plano, bem como, o controle social de outras políticas públicas.

Apesar do CODES Sisal ter esta composição apresentada acima, com todos os atores políticos integrando formalmente esta instância territorial, isto não necessariamente, vem garantindo uma ampla participação nos processos de planejamento e gestão das políticas para o desenvolvimento.

Numa análise por segmento que compõe o CODES Sisal, pode-se avaliar que os representantes do poder público tem uma participação não satisfatória, estando presentes, quase exclusivamente apenas nos espaços de deliberação de recursos, a exemplo as assembléias para definição dos projetos. Quanto aos representantes da sociedade civil, apesar da participação constante e substancial, apresenta, ainda, por parte de alguns membros, problemas na qualidade das propostas e manutenção das ações decorrentes.

Em decorrência do tempo de constituição do CODES Sisal, este vem, a cada dia, consolidando-se enquanto entidade referencial no processo de planejamento e gestão das políticas e ações em andamento e a serem buscadas, visando a promoção do desenvolvimento sustentável do Território do Sisal. Com a conclusão do desafio inicial que resultou a elaboração participativa do PTDS, iniciou-se a busca pela implementação dos programas e projetos propostos no Plano. Para isso, seu Conselho de Administração vem buscando uma melhor organização, para estabelecer os contatos necessários com instâncias governamentais, visando a apresentação e negociação desses projetos. Esta ação apresenta ainda uma grande fragilidade.

Cabe ressaltar um fenômeno vivido pelo CODES Sisal, quase comum a outros Colegiados Territoriais, que foi o de apostar, por um certo tempo, que todos os projetos prioritários para o Território, mesmo reconhecendo a multidimensionalidade dos mesmos, poderiam ser financiados com recursos de uma única fonte, que foi disponibilizada pela SDT/MDA. Após algum tempo, este fato começou a se reverter, sendo possível esta constatação com base na ampliação do leque de instituições/entidades que o CODES Sisal abriu processos de negociação para apresentação de propostas.

Dentro do próprio Território do Sisal, o processo de reconhecimento e valorização do CODES Sisal apresenta-se em um estágio de consolidação. Há, por parte dos diversos atores políticos, o reconhecimento de que esta institucionalidade representa o ambiente político ideal – democrático, participativo e representativo - para o debate e encaminhamento de ações necessárias a serem desenvolvidas nos municípios, como, também, o reconhecimento de que o CODES Sisal deve estar presente nos diversos espaços de discussão de ações no Território e fora dele.

Para “fora” do Território, o CODES Sisal, tem buscado se firmar enquanto institucionalidade de gestão e de representação dos interesses dos municípios que integram o Território, e, respaldado por estes, deve apresentar e negociar demandas a serem executadas, à luz do planejado no PTDS. Claramente, para o cumprimento deste papel, requer, ainda, tempo e abertura por parte das instituições públicas, no sentido de entenderem e reconhecerem este espaço político, legítimo e representativo de um conjunto de municípios que buscam a articulação para superação das dificuldades de desenvolvimento. Neste sentido, a cada dia, a crescente internalização da abordagem territorial, seja no Governo do Estado, seja no Governo Federal, tem proporcionado a abertura de importantes canais de negociação, visando o atendimento das demandas organizadas pelo Território.

Por fim, cabe aqui o registro que o CODES Sisal tem empreendido esforços no sentido de fazer funcionar uma equipe técnica, multidisciplinar, composta por técnicos/as cedidos por organizações governamentais e não-governamentais que integram o próprio Conselho. Esta equipe técnica vem desenvolvendo atividades que garantem, em algumas oportunidades, a elaboração dos instrumentos necessários para a concretização de programas e projetos estabelecidos no PTDS.

5 CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA BAHIA: AVANÇOS PARA O PRESENTE

5.1 MARCO LEGAL

A estratégia de desenvolvimento territorial na Bahia, conforme já descrito anteriormente ganhando outros elementos ao longo do tempo e, com isso, complexidade, uma vez que sujeitos novos, políticas e estratégias complementares estão surgindo e se agregando e reforçando a estratégia.

Como já descrito, ao longo dos últimos dez anos, após a revelação dos Territórios de Identidade e do incentivo à formação ou estruturação dos Colegiados Territoriais, tivemos a elaboração do PPA para dois períodos (2008-2011 e 2012-2015), a instalação do CEDETER e o crescente surgimento dos Consórcios Públicos Territoriais, atrelado aos Colegiados. Mas recentemente, a elaboração do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE).

Esta complexidade, por conta dos diversos instrumentos e institucionalidades envolvidos, requer um ordenamento melhor de todo o processo. Além disso, dois outros fatos reforçam esta tese. Primeiro, as decisões políticas, por hora, apresentam fragilidades e pouco poder de convencimento. A princípio, no Estado da Bahia, a estratégia de desenvolvimento territorial aparenta ser algo que caminha para a consolidação após uma década. Isso não é verdade. Por um lado, temos sinais expressos quanto ao reconhecimento dos Territórios como unidade de planejamento de políticas públicas e os Colegiados Territoriais os espaços de representação institucional destes. O que temos no dia-a-dia é a prática cotidiana de desconhecimento deste fato, fazendo com que a operação das políticas passe ao largo dos Territórios e, portanto, do controle social e da qualificação e articulação dessas ações com outras.

No texto de apresentação do PPA 2012-2015 (Bahia, 2011), é possível encontrar, nas palavras de apresentação do Governador do Estado, a manifestação da convicção quanto ao caminho a ser seguido pela administração pública no Estado da Bahia:

A Bahia com inclusão e justiça social se constrói por meio da participação popular... A democracia cidadã, com transparência e participação ativa do povo, é mais que um compromisso, é um instrumento de planejamento da administração pública... (BAHIA, 2011).

Nesta afirmativa, fica clara a disposição de aprofundamento da democracia, o que inclui a participação da população nos processos decisórios e de planejamento das políticas.

O segundo fato que exige providências no ordenamento da estratégia de desenvolvimento territorial na Bahia está assentado no obrigatório e necessário ciclo de governo. Como já atestado por inúmeros autores, uma estratégia de desenvolvimento, calçada na abordagem territorial somente apresentará uma mudança consistente na transformação da vida das pessoas no longo prazo. Isto posto, portanto, não permite quebra de ciclos ou recuo dos instrumentos. Como garantir então a continuidade do processo aqui no Estado da Bahia? A resposta é clara: com instrumentos e políticas calçadas num marco legal consistente que estabeleça as regras do jogo, impedindo mudanças ao sabor dos gestores políticos da vez.

Partindo da análise quanto ao processo de implementação de políticas públicas de promoção do desenvolvimento sustentável há problemas, tanto no Governo Estadual, quanto Federal. O quadro que se tem, aponta para avanços pontuais no que se refere a possibilidade de Secretaria de Estado e Ministérios estabelecerem relação direta com os Territórios e seus Colegiados, permitindo que estes possam, de forma efetiva, fazer a gestão social das políticas ofertadas por estes.

No âmbito federal é inegável que a implementação do Programa Territórios da Cidadania, já detalhado anteriormente, ampliou consideravelmente o leque de ofertas do Governo Federal para que os Territórios pudessem deliberar sobre as políticas e efetivar controle social das mesmas. Quanto a implementação de política públicas pelo Governo do Estado, através das suas diversas secretarias e empresas públicas, podemos afirmar, também, que acontecem de maneira não uniformizada, variando o grau de adoção dos territórios enquanto unidades de planejamento e a submissão para a análise e deliberação algumas de suas políticas.

Para os próximos há a necessidade de consolidação de um ciclo, significando que a situação ideal é a implementação de uma rápida e consistente ampliação das ofertas de políticas públicas destinadas aos Territórios, em diálogo com estes. Além da qualificação do diálogo por parte dos Colegiados e pela CET é imprescindível um marco regulatório que estabeleça papéis e obrigações.

A insistência nas recomendações contidas aqui quanto à necessidade de instituição de um marco legal não pretende tornar mais difícil os já complexos desafios já colocados ao processo. A adoção de normas mais complexas é necessária para impor obrigações, principalmente por parte de gestores públicos, com a estratégia estabelecida.

Por decisão plenária do CEDETER foi instituído um grupo de trabalho para a elaboração de uma proposta de lei estadual que instituísse uma Política Estadual de Desenvolvimento Territorial. Na proposta a ser elaborada esta deveria apresentar elementos que tratassem da melhor organização do próprio CEDETER, da organização e funcionamento dos Colegiados Territoriais, do sistema de governança e, principalmente, do estabelecimento do reconhecimento, definitivo, dos Territórios como unidade de planejamento de políticas públicas, dentre outras definições.

O espírito que este grupo de trabalho ficou imbuído era de apresentar uma proposta inovadora, que, de forma consistente, pudesse, depois de transformada em projeto de lei e aprovada na Assembléia Legislativa, trazer as regras e o estabelecimento dos procedimentos necessários para regular e orientar a consolidação da adoção da abordagem territorial na Bahia.

Nesta pesquisa, está apresentada, nos apêndices, a íntegra de uma minuta do Projeto de Lei Estadual que dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável. Esta foi elaborada pelo grupo de trabalho já citado anteriormente, do qual este autor integrou como representante da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura.

O objetivo aqui na divulgação desta proposta é fazer o devido registro deste trabalho que pretendeu oferecer ao CEDETER e as demais entidades e instituições que militam na temática do desenvolvimento territorial na Bahia, permitindo orientar

sobre alguns elementos importantes que possam contribuir para a consolidação desta estratégia.

5.2 FORTALECIMENTO DAS INSTITUCIONALIDADES

Temos posto a necessidade de se estabelecer o ordenamento de toda essa dinâmica de adoção da abordagem territorial. A escolha de uma prática inovadora que é esta abordagem, passa pelo reconhecimento da necessidade de se fortalecer os ambientes de caráter participativo, que buscam a gestão compartilhada do desenvolvimento. Esta estratégia permite fortalecer o planejamento ascendente, possibilitando a reflexão, análise e a construção de objetivos e definição de ações, de acordo com as especificidades dos municípios e da população que integram cada Território.

Para se garantir o fortalecimento e consolidação dos Colegiados Territoriais, algumas questões precisam ser aprofundadas e, mais que isso, devem ser rigorosamente levadas em consideração, sob o risco do não aprofundamento da aplicação da abordagem territorial na Bahia. Neste sentido, podemos citar:

- que a busca do desenvolvimento sustentável do Estado da Bahia deve ser tocado como um processo necessariamente dinâmico e multidimensional, portanto, articulador e conciliador de setores econômicos, atores sociais, práticas culturais e realidades ambientais diversas e diversificadas;
- a necessidade de articulação das ações, entre as diferentes esferas de Governo e a implementação, consolidação e funcionamento de Colegiados Territoriais devem resultar na potencialização dos esforços em torno de objetivos integradores relacionados ao desenvolvimento do Estado e seus municípios.

Após a análise sobre o estágio atual, composição e funcionamento dos Colegiados Territoriais, sugere-se, de forma geral, que sejam implementadas algumas orientações.

1. Quanto a reformulação e/ou consolidação dos Colegiados Territoriais devem contemplar a representatividade, diversidade e pluralidade dos atores envolvidos nas diferentes dimensões do desenvolvimento (social, econômica, cultural, política e ambiental), e se basear nas articulações existentes, de modo a buscar a efetividade e legitimidade da gestão social, objeto desses espaços colegiados. Por **representatividade** entende-se que a base das organizações sociais esteja representada por essas entidades. Por **diversidade** entende-se que seja a representação dos diferentes atores sociais que atuam no processo de desenvolvimento sustentável, sejam jovens, mulheres, agricultores familiares, comunidades tradicionais, gestores públicos, técnicos e lideranças sociais, dentre outros segmentos, além de pequenos empreendedores, associações comerciais e industriais, entidades e instituições. Quanto à **pluralidade**, pressupõe que as diferentes organizações estejam representadas, assim como todas as concepções de desenvolvimento sustentável existentes;
2. Há a necessidade de continuidade e ampliação, permanente, da mobilização, sensibilização, informação e consulta aos principais atores envolvidos para a criação e/ou reformulação desses espaços colegiados, seja por meio de reuniões prévias ampliadas, audiências, oficinas ou outras formas de articulação. Este processo deverá ser precedido de amplo mapeamento e identificação das organizações, instituições, movimentos sociais e entidades ligadas à promoção do desenvolvimento sustentável, de modo a garantir a efetividade dos princípios ressaltados anteriormente;
3. A ação descrita anteriormente deverá culminar na qualificação da normatização dos Colegiados Territoriais, objetivando-se, com isso, garantir a legitimidade das suas mudanças e ajustes, minimizando, assim, a descontinuidade de ações e contribuindo para a efetividade de decisões dos mesmos. O CEDETER deve ser o ambiente institucional que deverá receber, analisar, aprovar e arquivar toda a documentação (ATA e/ou Regimento e/ou Estatuto, contendo estrutura, normas de funcionamento, papel, composição, etc), referente a normatização dos Colegiados Territoriais;

4. Os Colegiados Territoriais deverão buscar a ampliação dos temas que são objeto de discussões, planejamento e gestão, trazendo para debate questões estratégicas para ao desenvolvimento sustentável, não se restringindo à gestão operacional de programas e políticas públicas em curso. Os Colegiados deverão trabalhar no planejamento, gestão, monitoramento e aprimoramento das políticas públicas de desenvolvimento (federais, estaduais e municipais), a partir das necessidades debatidas e acordadas entre os atores envolvidos com o desenvolvimento sustentável, firmando compromissos e consolidando parcerias;
5. Os Colegiados Territoriais deverão buscar consolidar-se, no médio e longo prazo, enquanto espaços de caráter deliberativo, tornando-se norteador, referenciador e definidor do processo de desenvolvimento sustentável, como espaços legítimos de decisão e formulação de políticas, programas e projetos relevantes e estratégicos para a promoção do desenvolvimento sustentável. Partindo-se, claro, do pressuposto de que, cada dia mais, a ampliação do reconhecimento desses Colegiados, tanto pelos atores governamentais, quanto pelos segmentos da sociedade civil organizada;
6. Quanto à composição dos Colegiados Territoriais, estes deverão ter uma composição representativa, diversa e plural dos atores relacionados ao desenvolvimento sustentável, contemplando, sempre que possível, as seguintes situações:
 - I. que, 50% (cinquenta por cento) das vagas sejam ocupadas por representantes de entidades da sociedade civil organizada, que representem, apóiem, estudem ou promovam ações voltadas para o apoio ao desenvolvimento sustentável: movimentos sociais; entidades sindicais; cooperativas e/ou associações produtivas; associações comunitárias; representações de comunidades tradicionais, jovens, mulheres e outras minorias; entidades e organizações de assessoria técnica e organizacional; dentre outras formas de organização e de outros setores da sociedade civil organizada, como empreendedores rurais ou urbanos dos setores de serviços e industrial;

- II. que, 50% (cinquenta por cento) das vagas sejam ocupadas por representantes do poder público (executivo, legislativo ou judiciário), vinculados à promoção do desenvolvimento sustentável, além de universidades, organizações de caráter para-governamental (tais como: associações de municípios, sociedades de economia mista cuja presidência é indicada pelo poder público, entre outros);
- III. que os/as membros dos Colegiados Territoriais sejam eleitos de forma democrática, após terem sido indicados(as) formalmente pelas respectivas organizações/instituições que representam, apresentando, para isso, a ATA da reunião da indicação ou outro documento, para formalização junto às secretarias dos Colegiados;
7. O funcionamento dos Colegiados Territoriais deverá empreender uma dinâmica de trabalho e capacidade institucional adequados aos desafios apresentados, e ainda, contar com processos democráticos de coordenação e decisão, de modo a consolidá-los como espaços efetivos de gestão social do desenvolvimento sustentável dos Territórios de Identidade da Bahia;
8. Referente ao processo de gestão a ser implementada pelos Colegiados Territoriais, é recomendável que estes devem estabelecer instâncias de gestão, de acordo com o entendimento e a complexidade das funções e desafios assumidos. Neste sentido é recomendado que sejam instaladas na estrutura de funcionamento (ou fortalecidas onde existem), as seguintes instâncias ou equivalentes:
- *Plenária*: de caráter deliberativo e consultivo, constituída enquanto espaço político, representativo e democrático, de tomada das decisões estratégicas do desenvolvimento sustentável, composto pela totalidade das representações que integram o Colegiado;
 - *Núcleo Diretivo*: de caráter diretivo e técnico, estrutura de coordenação do processo de desenvolvimento a ser implementado no Território, através da articulação de arranjos institucionais formados para permitir a execução do planejado;
 - *Núcleo Técnico*: espaço de apoio técnico ao processo de planejamento, elaboração e gestão do processo de desenvolvimento, principalmente no

apoio a materialização das propostas contidas no Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável.

9. Em complementação ao item anterior, recomenda-se ainda que os Colegiados definam pelo estabelecimento de uma Secretaria Executiva, colegiada ou não, em evolução ao papel dos atuais articuladores/as territoriais, cujo papel seria apoiar o processo de articulação, integração e execução das ações deliberadas pelo Colegiado, apoiando, também, o funcionamento organizacional do próprio Colegiado, responsabilizando-se pelas tarefas diárias e rotineiras;
10. O processo de discussão e planejamento das ações, no âmbito dos Colegiados Territoriais, deve passar por uma articulação ampliada com a sociedade, por meio de canais constantes de comunicação, como conferências, seminários, reuniões, oficinas ou outras formas de interação, objetivando a construção mais representativa e legítima das decisões. A dinâmica de trabalho deve ser aprimorada por meio de reuniões sistemáticas e criação de câmaras técnicas, comitês ou grupos temáticos que contemplem a abrangência temática e a estratégia de atuação definidas pelos próprios Colegiados, resultando, necessariamente, na elaboração de um Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e outros instrumentos de apoio ao planejamento e gestão de políticas públicas.

Para se garantir o apoio ao aprimoramento da capacidade institucional dos Colegiados, através das recomendações acima descritas, os Colegiados Territoriais devem buscar, de maneira permanente, sua sustentabilidade financeira e técnica para apoio ao seu funcionamento. Neste sentido, deverá buscar a garantia de recursos específicos para custeio de despesas nos orçamentos dos governos municipais, estadual e federal. Outra saída é a implementação de mecanismos próprios de financiamento, através da contribuição regular dos entes associados.

Por fim, uma recomendação importante reside na ampliação da interação entre os Colegiados Territoriais, visando a consolidação de uma Rede Estadual de Colegiados Territoriais, que, no caso do Estado da Bahia, é denominada de Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade (CET). Uma vez esta rede

consolidada se potencializará a capacidade de articulação dos próprios Colegiados Territoriais.

5.2.1 Sobre a Rede Estadual de Colegiados Territoriais

O princípio da organização e articulação são fundamentais para o fortalecimento ou consolidação de estratégias que objetivam a implementação de processos de desenvolvimento sustentável. Não seria diferente na abordagem territorial. No âmbito territorial, a constituição de redes sociais é imprescindível para a superação de entraves ao desenvolvimento, a otimização de recursos técnicos e financeiros e a implementação de ações que visem a execução de projetos sociais, educacionais, assistência técnica, organização da produção, dentre outros inúmeros exemplos.

Os próprios Colegiados Territoriais, estimulados e fortalecidos pela política de apoio ao desenvolvimento territorial, representam importante ação para se garantir a coesão territorial em torno dos temas e estratégias do desenvolvimento. Estes podem ser considerados a “rede maior” no Território, aquela que envolve todos, que agrega organizações da sociedade civil, movimentos sociais e sindicais, industriais, comerciais, além de representações do poder público municipal e de outras esferas. O Colegiado Territorial pode ser considerado uma rede que estimula e fortalece outras redes no Território.

Transportando a reflexão acima é natural o entendimento sobre a necessidade de criação e fortalecimento de uma articulação estadual e nacional desses Colegiados Territoriais, constituídas por representações desse grande número de colegiados territoriais existentes (240 aproximadamente). Num último balanço efetuado pela SDT/MDA, temos hoje no Brasil constituídas e em funcionamento, 24 (vinte e quatro) redes estaduais de colegiados territoriais e, mais recentemente, a criação da Rede Nacional de Colegiados Territoriais.

Todos esses desafios impostos aos Colegiados Territoriais exigem que estes se articulem, tanto no âmbito estadual, quanto nacional. Uma ampla e qualificada articulação desses Colegiados é fundamental para que juntos possam ampliar a capacidade de diálogo e de representação política junto às diversas instâncias de

governo. Evidentemente que os motivos que estimulam a criação dessas redes pressupõe a manutenção de princípios de não subordinação, hierarquização ou substituição da qualquer dessas instâncias. Trata-se de espaços de caráter horizontal, autônomos, onde a cooperação, democracia e a participação são princípios presentes em seus membros.

Na estratégia territorial todos esses princípios se impõem com muita força. Para o melhor cumprimento do papel designado aos Colegiados Territoriais, se impõe a articulação destes em rede. As redes estaduais e nacional, complementarmente, deverão desenvolver as ações necessárias voltadas para a gestão social e articulação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento.

Com base em alguns desses princípios, num processo histórico que consumiu inúmeras reuniões, oficinas, diálogos e articulações, surgiu a CET, que desde seu início, buscou cumprir este papel de representação dos Colegiados Territoriais. Inicialmente constituída enquanto grupo de trabalho, conforme já descrito anteriormente, com um papel inicial de identificação e revelação dos territórios, depois, conseqüentemente após a estruturação dos Colegiados Territoriais, esta assume o verdadeiro papel de rede, surgindo, assim, uma coordenação de caráter estadual.

O processo inicial de adoção da abordagem territorial no Estado da Bahia marca o início de constituição da CET. Esta passou por vários momentos de organização. Inicialmente com o caráter mais técnico de construção de um grande levantamento que apontasse a localização e composição dos territórios no Estado. Após o avanço no processo de identificação dos territórios e, o mais importante, após a constituição dos espaços de representação desses territórios, os colegiados territoriais, em 2005, foi constituída a CET, composta por representações dos 27 Colegiados Territoriais.

Mesmo em sua fase inicial a CET cumpriu importante papel na busca da estruturação de uma estratégia de desenvolvimento territorial na Bahia. Algumas ações foram implementadas e que resultaram, posteriormente, na revelação dos Territórios de Identidade. Dentre as principais ações podemos citar:

- Elaboração de mapas que resultaram na identificação dos Territórios;

- Organização de inúmeros eventos e atividades de caráter territorial e estadual;
- construção, em parceria com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), o Índice Rural Territorial (IRT), visando apoiar a escolha dos territórios a serem trabalhados, além de auxiliar na elaboração dos diagnósticos territoriais;
- levantamento e organização de documento com levantamento de fontes de financiamentos e políticas a serem acessadas pelos Colegiados Territoriais.

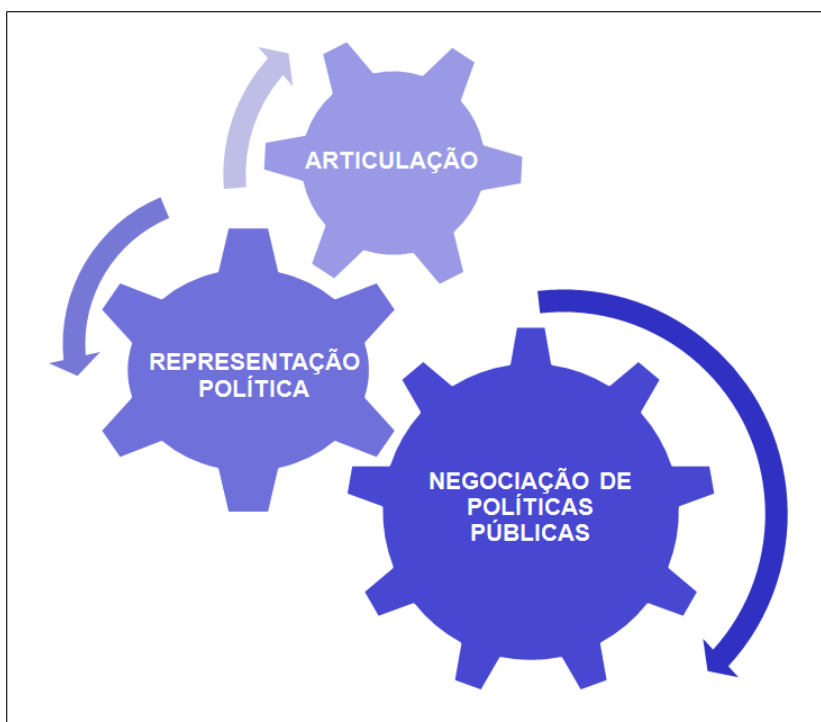
De acordo com o estabelecido no Regimento Interno, a CET se organiza através de seguintes instâncias de gestão: Plenária e Coordenação Executiva. A esta primeira, com caráter deliberativo, cabe:

- eleger os membros que compõem a Coordenação Executiva;
- deliberar com a apresentação de projetos de apoio ao funcionamento das atividades da CET;
- aprovar alterações em seu Regimento Interno;
- elaborar e validar os Planejamentos Estratégicos anuais;
- deliberar sobre os assuntos gerais.

Esta Coordenação Executiva da CET, composta por 09 (nove) membros eleitos, assume o papel de executora das deliberações tomadas pela plenária como. Dentre estas ações estão a representação política, convocação de atividades, comunicação, montagem de equipe de trabalho, dentre outras.

A missão assumida pela CET ao longo dos anos foi sempre desafiadora. Esta, desde o início, buscou superar as dificuldades e limitações vividas pelos Colegiados Territoriais. Então, em complementação, a estes Colegiados, a CET assumiu uma interlocução mais forte com as diversas instâncias de governo. O papel da CET pode, portanto, ser resumida em três grandes temas: representação política, articulação e negociação de políticas públicas. Esses temas constituem-se em grandes desafios aos Colegiados e que a CET busca, de forma complementar, contribuir na superação dos entraves resultantes desses. A ilustração abaixo tenta representar a complementaridade desses papéis:

Figura 3 - Objetivos da Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia



Fonte: Elaboração própria.

Um marco histórico no processo de fortalecimento da estratégia do desenvolvimento territorial na Bahia foi definido pela gestão política realizada pela CET e que resultou na elaboração participativa, já descrito anteriormente, do Plano Plurianual (PPA) do Governo do Estado da Bahia para o período 2008-2011 e 2012-2015.

A experiência do PPA desencadeou uma série de outras consultas temáticas. Neste sentido, nos últimos anos, foram realizadas dezenas de conferências temáticas, onde coube a CET o apoio decisivo na articulação e realização das mesmas. Para citar algumas dessas conferências podemos listar as Conferências de Cultura, Ciência e Tecnologia, LGBT, Cidadania e Direitos Humanos, Juventude, Educação, Comunicação, Desenvolvimento Rural, ATER, Economia Solidária, dentre outros temas. Todas essas conferências foram realizadas em etapas territoriais, seguidas das etapas de caráter estadual.

Reconhecidamente, com o passar dos anos, a CET foi conquistando espaços e sendo considerada como importante instância representativa dos Colegiados Territoriais. Este fato pode ser comprovadamente demonstrado pela quantidade de Conselhos Estaduais e outras representações nas quais a CET tem participação:

- Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável;
- Conselho Estadual de Acompanhamento do PPA;
- Conselho Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Conselho Estadual de Juventude;
- Fórum Baiano da Agricultura Familiar;
- Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Conselho Estadual de Direitos Humanos e Cidadania;
- Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial.

Como pauta permanente, a CET busca agora, em apoio aos Colegiados Territoriais, através de uma ação protagonista, a articulação das novas estratégias complementares a abordagem territorial e que dizem respeito diretamente aos Territórios e seus Colegiados. Podemos citar o processo de estímulo a implantação dos Consórcios Públicos Territoriais e a o Zoneamento Ecológico-Econômico.

Após este breve resgate sobre a trajetória de constituição da CET, cabe agora uma reflexão sobre o futuro e algumas recomendações. Partindo do pressuposto que caminhamos para a ampliação e qualificação das políticas voltadas para o fortalecimento da estratégia de desenvolvimento territorial, tanto no Estado da Bahia, quanto no Brasil, estes avanços poderão acelerar o reconhecimento dos Territórios como unidade de planejamento de políticas públicas.

Neste ambiente, caberá a CET empreender esforços para consolidação dos Territórios e seus Colegiados e o efetivo apoio no processo de concertação das políticas públicas, tarefa esta exercida cotidianamente nos Territórios. Dentre alguns principais desafios, podemos destacar a necessidade de ampliação do processo de convencimento da estratégia de desenvolvimento territorial; concretização dos territórios enquanto unidades de planejamento de políticas públicas; ampliação do reconhecimento dos Colegiados Territoriais como instâncias de planejamento, gestão e monitoramento; efetivação/ampliação dos apoios técnicos e financeiros às atividades de planejamento e gestão dos Colegiados Territoriais; e, o reconhecimento dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável como referenciais para o desenvolvimento de políticas públicas.

Estes desafios acima são alguns exemplos das difíceis tarefas que deverão ser engendradas pela CET no cumprimento de seu papel. As ações já desenvolvidas ao longo dos anos e as ações futuras deverão resultar, ainda mais, no reconhecimento da CET como uma verdadeira rede de governança, respaldada por 27 Colegiados Territoriais que tem, por trás de si, um número considerável de instituições públicas, entidades da sociedade civil e outras organizações representativas de diversos segmentos.

Neste ambiente desafiador, fica a perspectiva de que a CET, dado sua grande representatividade, uma vez que sua composição lhe garante o prestígio de uma rede forte, plural e diversa, continue desempenhando seu papel e contribuindo para o reconhecimento dos Colegiados Territoriais como espaços privilegiados para o processo de planejamento, gestão e monitoramento das políticas públicas, tendo os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, como instrumentos orientações dos investimentos públicos.

E para que a CET tenha as condições necessárias para cumprimento de sua missão é necessário que algumas ações sejam empreendidas no curto prazo. Neste sentido podemos destacar algumas dessas ações:

- Implementação imediata de um Plano de Comunicação;
- Reestruturação do escritório de atividades;
- Elaboração de um Planejamento Estratégico de médio prazo;
- Efetivo funcionamento das instâncias de gestão, com destaque para a Coordenação Executiva; e,
- Ampliação do apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento DAE suas atividades.

Somado as ações acima descritas, outro aspecto fundamental a ser considerado consiste na necessária qualificação dos Colegiados Territoriais que integram a CET.

5.3 FINANCIAMENTO DA ESTRATÉGIA

Uma vez demonstrado aqui o complexo e desafiador papel a ser desempenhado pelos Colegiados Territoriais, bem como, as demais instâncias que atualmente compõem, o não menos complexa, estratégia de desenvolvimento territorial na Bahia, fica evidenciada a necessidade de materializar instrumentos de financiamento de toda essa ação.

O desenvolvimento de ações e atividades, a manutenção de equipes técnicas, a realização de eventos de articulação e divulgação de políticas públicas, requer as condições materiais mínimas para o financiamento destas. Na Bahia, na atualidade, este financiamento vem, prioritariamente, através do repasse de recursos da SDT/MDA, operacionalizados pela SEPLAN. Este apoio financeiro, apesar de fundamental, é insuficiente para dar conta de toda a demanda dessas institucionalidades.

A articulação de políticas públicas perde sua eficácia quando chega na ponta mais frágil da sociedade, ou seja, nos territórios e municípios. Além disso, a estratégia de descentralização destas políticas e do desenvolvimento são prejudicadas enormemente pela baixa capacidade dos sujeitos políticos e sociais de gestarem programas e projetos ou de não terem organização suficiente para alcançá-los.

Há uma carência extrema nas bases sociais, principalmente na Bahia, de competências e habilidades de gestão e administração, o que leva a reduzir drasticamente o potencial transformador e de desenvolvimento das políticas públicas estaduais e federais. Esta situação diz respeito, tanto aos poderes públicos municipais, quanto aos agentes sociais nos Territórios, afetando seu nível de organização e intervenção política para acessar os instrumentos e as políticas de desenvolvimento.

Este aspecto é crucial para o avanço na Bahia da abordagem territorial do desenvolvimento. Sem a organização das bases sociais e seu amadurecimento técnico e político, teremos os Colegiados Territoriais enfraquecidos na sua atuação. Sem dúvida, estas institucionalidades são, em alguma medida, o espelho das organizações que as compõem, carregando as deficiências e fragilidades.

Portanto, é necessário um conjunto de ações com forte determinação e foco na organização de lideranças sociais, técnicos e gestores públicos que integram os Colegiados Territoriais, a fim de consolidar as bases sociais que poderão impulsionar a organização voltada para o desenvolvimento, através de processos participativos e ascendentes de planejamento, gestão e controle social.

Para se chegar a um avanço significativo da abordagem territorial na Bahia e, conseqüente, o fortalecimento dos Territórios e suas representações institucionais (os Colegiados) há de se superar as deficiências de funcionamento da estratégia. Uma vez funcionando bem os Colegiados, estes poderão contribuir para reduzir o fisiologismo municipalista e fomentar políticas mais estratégicas e sistêmicas de desenvolvimento sustentável, com participação e controle social.

Outra ação a ser fortalecida nos Colegiados Territoriais e que diz respeito ao seu funcionamento está o aspecto relacionado à comunicação, que se insere neste mesmo contexto, uma vez que suas diversas linguagens estruturam o mundo e definem os processos de interação social, identidade, acesso a informação e a conhecimentos e ainda servem como meios de organização política e operacional. Num estado como a Bahia, de longa tradição de abandono social e ausência de políticas públicas, nem mesmo as lideranças, em sua maioria, estão devidamente inseridas ao mundo digital e em rede, numa contradição com as condições históricas da existência da política territorial, que se fundamenta numa base conceitual de redes de interação social e política, horizontais e interativas.

Fortalecer a estratégia do desenvolvimento territorial na Bahia, pressupõe, portanto, fazer emergir redes territoriais organizadas e articuladas, que possam se firmar no cenário sociopolítico e atuar na articulação e gestão das políticas públicas de desenvolvimento. Para isso, são necessários investimentos na estruturação das condições objetivas para fazer desvelar esses novos modos de presença política organizada e em movimento, pressionando para a democratização e a descentralização do poder, dos investimentos e das decisões.

A consolidação dos instrumentos de apoio financeiro dos Colegiados Territoriais, uma vez que estes são os sujeitos políticos que devem sustentar a organização local e o trabalho de participação, controle e formulação, a partir de um movimento “de baixo para cima”, se faz, portanto, necessária e urgente, sob pena de comprometer o desenvolvimento da estratégia. É necessário o desenvolvimento de

um conjunto de ações dirigidas para o diálogo, a comunicação e o aprofundamento do conceito e dos princípios que norteiam esta política.

De forma concreta, o financiamento da abordagem territorial para o desenvolvimento deve contemplar a realização de reuniões, seja no território, seja de caráter estadual, com o objetivo de fomentar as atividades de planejamento e articulação de políticas públicas. Nos últimos anos isso se mostrou essencial para manter vivo e funcionando os Colegiados Territoriais. Outra ação importante a ser financiada é a manutenção de agentes territoriais, com atuação dedicada ao assessoramento técnico dos Colegiados Territoriais. Para isso, um conjunto diverso de profissionais, com diferentes formações, devem estar à disposição destes entes, ajudando a formular e conceber instrumentos que contribuam para o bom funcionamento e uma atuação cada vez mais articulada e eficiente.

O financiamento público de ações que ampliem ou consolidem a estratégia do desenvolvimento territorial não inviabiliza, pelo contrário, as iniciativas próprias de financiamento, definidas por cada Colegiado Territorial. Há exemplos, ainda raros, de acordos celebrados para contribuições dos agentes integrantes do Colegiado, objetivando manter a cobertura de despesas com manutenção. Ações como essa precisam se intensificar. Além do caráter pedagógico, serve para diminuir a dependência do financiamento público, que em alguns momentos, ficam ao sabor dos humor dos gestores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após as reflexões iniciais, cabe neste momento discutir sobre os grandes desafios colocados sobre a busca pela consolidação da estratégia de desenvolvimento territorial na Bahia e a busca por respostas sobre o questionamento inicial: estamos diante de um possível processo de insurgência por parte dos “esquecidos” do desenvolvimento e das políticas públicas?

Tomando emprestada uma expressão do geógrafo baiano Milton Santos, mesmo nos dias atuais, com tantos avanços, amplamente percebidos pela população, na implementação de políticas públicas de inclusão produtiva, educação, saúde, transferência de renda, dentre outras, não foi possível ainda minimizar as consequências de décadas de políticas equivocadas, seja pela centralização espacial, quanto pelo foco setorial, mantendo com isso, portanto, um grande “deserto” na Bahia, tanto de política públicas, quanto de participação social

A promoção do desenvolvimento, em bases sustentáveis, pressupõe participação ativa dos envolvidos. Nesta situação, o planejamento pode ser caracterizado como uma previsão de ações e seus instrumentos de execução, numa perspectiva de futuro, em base ao estudo de uma determinada realidade. Logo, as ações executadas a partir de um planejamento, efetuado de forma participativa, têm mais chances de sucesso na transformação da realidade que se propõe, uma vez que elas se conectam entre si, dentro de uma coordenação lógica, ao contrário das ações improvisadas que são isoladas, superpostas, sem coordenação.

Sob a ótica da abordagem territorial, a elaboração participativa de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável demonstra ser um instrumento crucial e indispensável ao desenvolvimento com efetiva participação, uma vez que, em princípio, tenta seguir esta lógica traçada acima.

Esses planos nascem com o objetivo de evitar a desarticulação ou fracionamento das ações e o consequente desperdício de recursos. Por ser resultado de um processo coletivo de estudos e discussões das forças vivas do Território, apresentam reais condições de se tornarem instrumentos de referência para o desenvolvimento sustentável. O planejamento não poder ser, apenas, o

resultado do que pensam os setores mais organizados da sociedade, do poder público ou os intelectuais. Os sempre “esquecidos” precisam ser ouvidos. Alternando em qualidade e grau de detalhamento, os PTDS refletem demandas históricas, que agora buscam ganhar eco na tentativa de materialização.

Neste contexto, os Colegiados Territoriais assumem papel preponderante em todo o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento. A estes cabem liderar todo o processo. Para isso, os Colegiados Territoriais devem a todo momento buscar seu fortalecimento institucional traduzido num espaço de representação cada vez mais ativo, plural e diverso. Esses Colegiados Territoriais devem, em caráter imediato, fortalecer sua capacidade política e técnica. A gestão social do desenvolvimento exige esforços de negociação, convencimento e persuasão junto a instâncias de governo e outras instituições.

Pode-se apontar alguns desafios, também, quanto ao entendimento de alguns conceitos, o que, para longe de ser apenas uma questão semântica, interfere bem no trato dos temas e, conseqüentemente, nos resultados que se pretende alcançar. O próprio conceito de território ainda pouco absorvido na Bahia, quase sempre confundido com o ambiente, o espaço físico apenas. Outra deficiência de compreensão está no trato das diferentes escalas entre município, território e Estado. Quase sempre as diferentes instâncias representativas desses espaços se arvoram nos debates, nas definições e planejamento sobre áreas além ou aquém do aceitável.

Quanto aos instrumentos há a necessidade de uma maior compreensão quanto ao seu significado e alcance. Os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, por exemplo, são entendidos como um instrumento de controle social das políticas e uma forma de organização da demanda. O que, do ponto de vista dos governos, deveria ser entendido como algo positivo e que ajuda na gestão democrática dos investimentos. Neste contexto observa-se que há uma estratégia pouco utilizada que é a formação de arranjos institucionais em torno de alguns temas, sendo aqui entendido como a combinação de diferentes atores para o enfrentamento de determinado problema, detectando os gargalos e propondo soluções conjuntas e articuladas.

Para o Estado da Bahia se há um caminho que se apresenta como inexorável é o do aprofundamento da democracia participativa. A mudança de concepção nas

gestões públicas e, mais que isso, a crescente tomada de consciência da população quanto ao seu futuro, importando-se não apenas o que será feito em benefício da sua emancipação, mas o “como” será feito. Neste fato reside então o desejo de ampliação e qualificação dos espaços e instrumentos que, de maneira verdadeira, permitirá e facilitará a participação de forma ativa da sociedade.

Partindo do pressuposto opção expressa pela adoção da abordagem territorial na estratégia de desenvolvimento no Estado da Bahia, o que se coloca para o presente é que será necessário enfrentar e vencer importantes desafios, caso se queira consolidar esta estratégia. Com o relativo enfraquecimento do protagonismo do Governo Federal neste tema, resta agora aos dois principais interessados aqui na Bahia, por um lado o Governo do Estado, por outro, a sociedade organizada, representada por entidades, instituições e organismos de classe, aprofundar o debate e fortalecer os instrumentos distintos e complementares. Estamos falando aqui dos planos plurianuais, dos Colegiados, dos Consórcios Públicos, do CEDETER, ZEE, dentre outros.

Neste momento cabe aqui trazer à tela, de forma mais detalhada, alguns desses desafios. O primeiro deles é a ampliação de convencimento quanto à estratégia de desenvolvimento territorial. O reconhecimento dos Territórios de Identidade e a adoção destes enquanto unidade de planejamento de políticas públicas passa, primeiramente, pelo convencimento de gestores públicos, dirigentes e até mesmo dos representantes de entidades, organizações e movimentos sociais, que este é uma estratégia acertada para construir um caminho mais sustentável para o desenvolvimento, com participação e controle social. Esta não é uma tarefa fácil. Requer perseverança para quebrar velhos paradigmas e visões equivocadas quanto aos desígnios de um Estado e de sua população. Sem falar das diferentes visões de mundo quanto ao caminho a ser trilhado.

Neste mesmo caminho de convencimento está o reconhecimento dos Colegiados Territoriais como instâncias representativas voltadas para o planejamento, gestão e monitoramento de políticas públicas. Estas instâncias, quase sempre ignoradas pelas instituições de governo, precisam ser reconhecidas e valorizadas. Mas não é somente isso. Por outro lado, cabe a estes Colegiados, e as entidades e instituições que os compõe fazer-se enxergar. Aqui não é apenas retórica. Caberá a estas importantes instâncias insurgir-se com o objetivo de se

afirmar enquanto espaços de representação política e de liderança do processo de desenvolvimento. Com postura ativa e firme sobre o futuro que deseja para o Território, estes deverão estar preparados para estabelecer um diálogo qualificado sobre o planejamento, gestão e monitoramento das políticas públicas.

Esta tarefa acima poderá ser mais fácil ou não a depender das condições materiais disponíveis a estes Colegiados. Então, a efetivação de apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento das atividades de gestão e planejamento é fundamental para estas instâncias se manterem vivas e atuantes. Ressalto aqui que esta condição é um facilitador do processo. Não pode ser entendida como condição única. Os Colegiados Territoriais deverão desenvolver estratégias próprias para financiamento de suas atividades, caso contrário, a sua existência dependerá do ânimo e disposição dos gestores de plantão.

Outra questão fundamental é o reconhecimento dos PTDS como referenciais para o desenvolvimento de políticas públicas. O desafio aqui é fazer a junção das proposições contidas nestes planos com macro instrumentos de planejamento do Estado, referente a grandes obras ou intervenções em diversos territórios. Levando-se em consideração as características desses planos, apresentados nesta pesquisa, há a necessidade de qualificação das proposições contidas nestes. Feito isso, a tarefa seguinte está centrada na observação destes antes dos investimentos serem realizados, uma vez que, bem ou mal, temos aí uma demanda qualificada.

Para materialização dos programas e projetos contidos nos Planos Territoriais há de se adotar uma forma moderna de articulação de políticas centradas na formação de arranjos institucionais. Esta forma se aplica a qualquer área que se queira intervir. Tem-se, como exemplo, em alguns territórios a formação de alguns arranjos que deram impulso considerável na inclusão produtiva, principalmente ligada à agricultura familiar.

Além dos Colegiados Territoriais, duas outras institucionalidades precisam ser devidamente apoiadas e fortalecidas. Trata-se da Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia (CET) e do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER). Estas duas instâncias, que buscam se consolidar como espaços de governança, cumprem papéis diferentes e de fundamental relevância no ordenamento de todo o processo. Não é tarefa fácil

conciliar os diversos instrumentos, ferramentas e instâncias do desenvolvimento territorial.

Por fim, e não menos desafiadora, está a tarefa de ampliação da participação das Universidades em todo esse processo. O desenvolvimento de pesquisas e estudos voltados para o entendimento e qualificação das ações permitirá o aprofundamento do conhecimento dos caminhos a serem trilhados, uma vez que poderão ser revelados e erros e acertos do percurso. Este estudo aqui teve como objetivo principal, primeiramente, trazer luz para alguns fatos algumas vezes incompreendidos. Por outro lado, é mais uma tentativa de reflexão sobre as possibilidades de desenvolvimento do Estado da Bahia, em bases mais sólidas e com participação social.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. In:_____. **O Futuro das Regiões Rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, Brasília: IPEA, 2003a, p. 17-55.

_____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003b, p. 83-100.

_____. Conselhos além dos limites. In: SEMINÁRIO DESENVOLVIMENTO LOCAL E CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL. **Anais...** Porto Alegre: EMATER/RS, FETAG/RS, 2001.

_____. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em questão**. São Paulo: UNICAMP, 1992.

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHRÖDER, M. **O Processo de Constituição dos Territórios Rurais**. São Paulo: SDT/MDA-FIPE, 2006.

ACSELRAD, H. Território e Poder: a Política das Escalas. In: FISCHER, T. (org) **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002, p. 33 - 44.

ANDRADE, F. K. S. Análise dos investimentos industriais previstos para a Bahia por Territórios de Identidade e setores de atividade econômica entre 2008 e 2012. In: **Revista Conjuntura & Planejamento**. Edição N° 162. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Salvador: 2009.

ANDRADE, M. C. Territorialidades, Desterritorialidades, Novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (Orgs). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 2002, p. 213-220.

BAGNASCO, A. A Teoria do Desenvolvimento e o Caso Italiano. In: ARBIX, G. et al. (orgs) **Razões e Ficções do Desenvolvimento**. São Paulo: Editora UNESP; Edusp, 2001.

BAHIA. Decreto Estadual N° 12.578 (2011). Institui o Plano Plurianual Participativo (PPA) 2012-2015. Salvador, BA: Casa Civil, 2011.

BAHIA. Decreto Estadual N° 13.254 (2010). Institui o Conselho Estadual de desenvolvimento Territorial (CEDETER). Salvador, BA: Casa Civil, 2010. 4 p.

BANDEIRA, P. S. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (orgs) **Determinantes e Desafios Contemporâneos**, vol. 1, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000, p. 23-128.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Decreto Presidencial Nº 8.243 (2014). Institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. Brasília, DF: Casa Civil: 2014. 11p.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Brasília, DF, 2003. 62 p.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. **Documento Referencial para a Elaboração de Projetos Inovadores de Capacitação de Gestores(as) Municipais**. Série Documentos Institucionais nº 2, Brasília, DF, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. **Território do Sisal – Bahia**. Brasília, 2007.

_____. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasília, DF, 2005a. 62 p.

_____. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais**. Brasília, DF, 2005b. 31p.

BRITO, C. **A PETROBRAS e a gestão do território no Recôncavo Baiano** [online]. Salvador: EDUFBA, 2008

CARRIÈRE, J.; CAZELLA, A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. **Eisforia**, vol. 4, nº especial, 2003, p. 23-47.

CLAVAL, P. As abordagens da geografia cultural. In: CASRO et al.(org.). **Explorações Geográficas - percursos no fim do século**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil,1997. p. 89-117. T

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DA REGIÃO SISALEIRA DO ESTADO DA BAHIA. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sisal**. Valente, 2007.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, A. et al. **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2000, p. 12 - 24.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades In:_____. (org) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. SP: UNICAMP, 2002, p. 279 - 301.

DIAS, W. J. V. et al. **Territórios de Identidade: Um Novo Caminho para o Desenvolvimento Rural Sustentável na Bahia**. Feira de Santana: Gráfica Modelo, 2006.

DOWBOR, L. **Gestão social e transformação da sociedade**. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo (orgs.), **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo, Editora da Unesp/Edusp, 2001, 376 pp.

_____. **Reprodução Social: descentralização e participação, as novas tendências**, Vol. III, 1ª ed. São Paulo: Vozes, Petrópolis, 2003.

FARAH, M. F.S. Governo Local, Políticas Públicas e Novas Formas Gestão Pública no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO”. **Anais...** São Paulo: FEA-USP, 1998, p. 59 -84.

FAVARETO, Arilson. **Tendências contemporâneas dos estudos e Políticas sobre o Desenvolvimento Territorial**. In: Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil:Avanços e Desafios. Brasília: IICA, 2010.

FERNANDES, B. M. 27 anos do MST em luta pela terra. In: FERRANTE, V L.; WHITAKER, D. C. (orgs). **Reforma agrária e desenvolvimento**. Brasília: MDA, 2008.

FISCHER, T. Poderes Locais, Desenvolvimento e Gestão – Introdução a uma agenda. In: _____. (org) **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002, p. 12 - 32.

FONSECA, A. A. M. da. **Instituição e Desenvolvimento Territorial: o desempenho municipal após a descentralização**. Feira de Santana: UEFS, 2005.

FREIRE, P. **A pedagogia do oprimido**. 17ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

FROEHLICH, J.; MONTEIRO, R. Transformações semânticas recentes do “termo rural” uma leitura a partir da perspectiva urbana. **Raízes**, Campina Grande, vol. 21, Nº 2, 2002, p.304 -312.

FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Editora Paz e Terra S.A., 1983.

GHIZELINI, A. M. O Assessoramento Técnico: organizativo como Base para a Organização Social e Política na Agricultura Familiar. In: BRANDENBURG, A. et al. **Ruralidades e Questões Ambientais: estudo sobre estratégias, projetos e políticas**. Brasília: MDA, 2007, p. 63 - 86.

GOLDENBERG, M. **A Arte de Pesquisar Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. São Paulo: Editora Record, 2005.

HAESBAERT, R. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, M.; BECKER, B. K. (orgs.) **Território, territórios. Ensaio sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina Editora, 2007, p. 43-71.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

HARVEY, David. **A transformação político-econômica do capitalismo no final do século XX**. In: A condição pós-moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

LAMARCHE, Hugues. **Por uma teoria da agricultura familiar**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1995.

MARX, Karl. **A assim chamada acumulação primitiva**. In. O Capital: crítica da economia política. Livro I – O processo de produção do capital. São Paulo: Boi Tempo, 2013.

NASCIMENTO, H. M. **Conviver o sertão: origem e evolução do capital social em Valente/BA**. São Paulo: Annablume: FAPESP; Valente: APAEB, 2003.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, v.16, n.44, São Paulo: USP, ago/2001.

OLIVEIRA FILHO, W. A. A Política Articulada de Desenvolvimento Territorial Rural Implementada no Estado da Bahia: uma análise descritiva. In: COUTO FILHO, V. A. **Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro**. TAKAGI, M.; BALSADI, O. V. (orgs). Brasília: MDA; Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 107 - 121.

PAIXÃO, C. Economia Familiar. **Territórios Rurais**. Brasília, DF, 2005, nº 01, p.32-33, Janeiro/Junho 2005.

PECQUEUR, B. O Desenvolvimento Territorial: Uma Nova Abordagem dos Processos de Desenvolvimento para as Economias do Sul. **Raízes**, Campina Grande, Vol. 24, nºs 01 e 02, jan/dez, 2005, p.10 - 22.

PEDRÃO, F. Desenvolvimento Rural na Bahia. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Análise Territorial da Bahia Rural**. Salvador: SEI, 2004, p.75 - 93. (Série estudos e pesquisas, 71).

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

SABOURIN, E. Desenvolvimento Rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. **Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais: conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: EMBRAPA Informação Tecnológica, 2002, p.21-37.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. STROH, P.Y. (org). Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SALGADO, R. Ford adota sisal no Brasil e vai exportar experiência. **Jornal Valor Econômico**. Rio de Janeiro, 25/08/2008, p. 7.

SANTOS, M. O Dinheiro e o Território. In: SANTOS, M.; BECKER, B. K. (orgs.) **Território, territórios. Ensaio sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina Editora, 2007a, p. 13-21.

_____. **Por uma outra globalização do pensamento único à consciência universal**. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2007b.

_____. **A Natureza do Espaço: espaço e tempo, razão e emoção**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções sobre território**. 1ª Ed., São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SCHNEIDER, Sérgio. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

_____. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan/jun 2004, p. 88-125.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação** – 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, S. L. **A Gestão Social no Território do Sisal: Uma Análise do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia – CODES SISAL**. 2009. 169 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado da Bahia, Santo Antônio de Jesus, BA, 2009.

SILVA, S. B. M.; SILVA, B. C. N. Reinventando o Território: tradição e mudança na região do sisal – Bahia. In: SILVA, S. B. M., SILVA, B. C. N. **Estudos sobre Globalização, Território e Bahia**. 2. Ed. Salvador: UFBA. Mestrado em Geografia, Departamento de Geografia, 2006, p.161-183.

SILVA, S. C. B. M. **Teorias de localização e de desenvolvimento regional**. São Paulo: 1976.

SOUZA, M. J. L. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de et al. **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p.77- 115.

SPINOLA, Noélio Dantaslé. A implantação de distritos industriais como política de fomento ao desenvolvimento regional: o caso da Bahia. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 3, n. 4, p. 27-47, jul. 2001.

TAVARES, M. da Conceição & BELLUZZO, L. G. M. **A mundialização do capital e a expansão do poder americano**. In FIORI, J.L. (Org.) O poder americano. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

TEIXEIRA, E. C. As Dimensões da Participação Cidadã. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p.179-209, jan/dez, 1997.

TONNEAU, J. P.; CUNHA, L. H. Pesquisas em Desenvolvimento Territorial no Semi-Árido. **Raízes**, Campina Grande, v. 24, nº 01 e 02, jan/dez, 2005, p.45-53.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

_____. **A emergência socioambiental**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2007.

_____. **Do global ao local**. Campinas: Armazém do Ipê, 2005.

_____. Destinos da ruralidade no processo de globalização. **Estudos Avançados**, v.18, nº 51, 2004, p.51-67.

_____. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, Vol. 15, nº 43, 2001, p.101-119.

VELLOSO, T. R. **Uma Nova Institucionalidade do Desenvolvimento Rural: a Trajetória dos Territórios Rurais no Estado da Bahia**. São Cristóvão: UFS, 2013.

WANDERLEY, Maria Nazareth Baudel. Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro. In TEDESCO, João Carlos (org). **Agricultura Familiar, realidade e perspectivas**. Passo Fundo: UPF, 2003.

_____. Olhares sobre o 'Rural Brasileiro'. **Raízes**, Campina Grande, v. 23, nº 1 e 2, 2004, p.82-98.

_____. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, nº 15, 2000, p. 87-145.

WEISHEIMER, Nilson. **A situação Juvenil na Agricultura Familiar**. Tese de Doutorado, UFRGS, 2009.

ZAPATA, T.; AMORIM, M.; ARNS, P. C. **Desenvolvimento Territorial à Distância**. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2007.

ANEXO A - Territórios de Identidade da Bahia

Território	Municípios
BACIA DO JACUÍPE	Baixa Grande, Capela do Alto Alegre, Gavião, Ipirá, Mairi, Nova Fátima, Pé de Serra, Pintadas, Quixabeira, Riachão do Jacuípe, São José do Jacuípe, Serra Preta, Várzea da Roça, Várzea do Poço
BACIA DO PARAMIRIM	Boquira, Botuporã, Caturama, Érico Cardoso, Ibipitanga Macaúbas, Paramirim, Rio do Pires, Tanque Novo
BACIA DO RIO CORRENTE	Brejolândia, Canápolis, Cocos, Coribe, Correntina, Jaborandi, Santa Maria da Vitória, Santana, São Félix do Coribe, Serra Dourada, Tabocas do Brejo Velho
BACIA DO RIO GRANDE	Angical, Baianópolis, Barreiras, Buritirama, Catolândia, Cotegipe, Cristópolis, Formosa do Rio Preto, Luis Eduardo Magalhães, Mansidão, Riachão das Neves, Santa Rita de Cássia, São Desidério, Wanderley
BAIXO SUL	Aratuípe, Cairu, Camamu, Gandu, Ibirapitanga, Igrapiúna, Ituberá, Jaguaripe, Nilo Peçanha, Pirai do Norte, Presidente Tancredo Neves, Taperoá, Teolândia, Valença, Wenceslau Guimarães
CHAPADA DIAMANTINA	Abaíra, Andaraí, Barra da Estiva, Boninal, Bonito, Ibicoara, Ibitiara, Iramaia, Iraquara, Itaetê, Jussiape, Lençóis, Marcionílio Souza, Morro do Chapéu, Mucugê, Nova Redenção, Novo Horizonte, Palmeiras, Piatã, Rio de Contas, Seabra, Souto Soares, Utinga, Wagner
COSTA DO DESCOBRIMENTO	Belmonte, Eunápolis, Guaratinga, Itabela, Itagimirim, Itapebi, Porto Seguro, Santa Cruz de Cabrália
EXTREMO SUL	Alcobaça, Caravelas, Ibirapuã, Itamarajú, Itanhém, Jucuruçu, Lajedão, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Prado, Teixeira de Freitas, Vereda
IRECÊ	América Dourada, Barra do Mendes, Barro Alto, Cafarnaum, Canarana, Central, Gentio do Ouro, Ibipeba, Ibititã, Ipupiará, Irecê, Itaguacú da Bahia, João Dourado, Jussara, Lapão, Mulungu do Morro, Presidente Dutra, São Gabriel, Uibaí, Xique-Xique,
ITAPARICA	Abaré, Chorrochó, Glória, Macururé, Paulo Afonso, Rodelas

Território	Municípios
LITORAL NORTE E AGRESTE BAIANO	Acajutiba, Alagoinhas, Aporá, Araçás, Aramari, Cardeal da Silva, Catu, Conde, Crisópolis, Entre Rios, Esplanada, Inhambupe, Itanagra, Itapicuru, Jandaíra, Mata de São João, Olindina, Ouriçangas, Pedrão, Pojuca, Rio Real, Sátiro Dias
LITORAL SUL	Almadina, Arataca, Aurelino Leal, Barro Preto, Buerarema, Camacã, Canavieiras, Coaraci, Floresta Azul, Ibicaraí, Ilhéus, Itabuna, Itacaré, Itaju do Colônia, Itajuípe, Itapé, Itapitanga, Jussari, Maraú, Mascote, Pau Brasil, Santa Luzia, São José da Vitória, Ubaitaba, Una, Uruçuca
MÉDIO RIO DE CONTAS	Aiquara, Apuarema, Barra do Rocha, Boa Nova, Dário Meira, Gongogi, Ibirataia, Ipiaú, Itagi, Itagiba, Itamari, Jequié, Jitaúna, Manoel Vitorino, Nova Ibiá, Ubatã
MÉDIO SUDOESTE DA BAHIA	Caatiba, Firmino Alves, Ibicuí, Iguaí, Itambé, Itapetinga, Itarantim, Itororó, Macarani, Maiquinique, Nova Canaã, Potiraguá, Santa Cruz da Vitória
METROPOLITANA DE SALVADOR	Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salinas das Margaridas, Salvador, Simões Filho, Vera Cruz
PIEMONTE DA DIAMANTINA	Caem, Capim Grosso, Jacobina, Miguel Calmon, Mirangaba, Ourolândia, Saúde, Serrolândia, Umburanas, Várzea Nova
PIEMONTE DO PARAGUAÇU	Boa Vista do Tupim, Iaçú, Ibiquera, Itaberaba, Itatim, Lajedinho, Macajuba, Mundo Novo, Piritiba, Rafael Jambeiro, Rui Barbosa, Santa Terezinha, Tapiramutá
PIEMONTE NORTE DO ITAPICURU	Andorinha, Antonio Gonçalves, Caldeirão Grande, Campo Formoso, Filadélfia, Jaguarari, Pindobaçu, Ponto Novo, Senhor do Bonfim
PORTAL DO SERTÃO	Água Fria, Amélia Rodrigues, Anguera, Antonio Cardoso, Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe, Coração de Maria, Feira de Santana, Ipecaetá, Irará, Santa Bárbara, Santanópolis, Santo Estevão, São Gonçalo dos Campos, Tanquinho, Teodoro Sampaio, Terra Nova
RECÔNCAVO	Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, D. Macedo Costa, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muniz Ferreira, Muritiba, Nazaré, Santo Amaro, Santo Antonio de Jesus, São Felipe, São Félix, São Francisco do Conde, São Sebastião do

Território	Municípios
	Passé, Sapeaçu, Saubara, Varzedo
SEMIÁRIDO NORDESTE II	Adestina, Antas, Banaê, Cícero Dantas, Cipó, Coronel João Sá, Euclides da Cunha, Fátima, Heliópolis, Jeremoabo, Nova Soure, Novo Triunfo, Paripiranga, Pedro Alexandre, Ribeira do Amparo, Ribeira do Pombal, Santa Brígida, Sítio do Quinto
SERTÃO DO SÃO FRANCISCO	Campo Alegre de Lourdes, Canudos, Casa Nova, Curaçá, Juazeiro, Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé, Sobradinho, Uauá
SERTÃO PRODUTIVO	Brumado, Caculé, Caetité, Candiba, Contendas do Sincorá, Dom Basílio, Guanambi, Ibiassucê, Ituaçu, Iuiu, Lagoa Real, Livramento de Nossa Senhora, Malhada de Pedras, Palmas de Monte Alto, Pindaí, Rio do Antônio, Sebastião Laranjeiras, Tanhaçu, Urandi
SISAL	Araci, Barrocas, Biritinga, Candeal, Cansanção, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quijingue, Retirolândia, Santa Luz, São Domingos, Serrinha, Teofilândia, Tucano, Valente
VALE DO JIQUIRIÇA	Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elisio Medrado, Irajuba, Itaquara, Itiruçu, Jaguaquara, Jiquiriçá, Lafaiete Coutinho, Lagedo do Tabocal, Laje, Maracás, Milagres, Mutuípe, Nova Itarana, Planaltino, Santa Inês, São Miguel das Matas, Ubaíra
VELHO CHICO	Barra, Bom Jesus da Lapa, Brotas de Macaúbas, Carinhanha, Feira da Mata, Ibotirama, Igaporã, Malhada, Matina, Morpará, Muquém do São Francisco, Oliveira dos Brejinhos, Paratinga, Riacho de Santana, Serra do Ramalho, Sítio do Mato
VITÓRIA DA CONQUISTA	Anagé, Aracatu, Barra do Choça, Belo Campo, Bom Jesus da Serra, Caetanópolis, Cândido Sales, Caraíbas, Condeúba, Cordeiros, Encruzilhada, Guajeru, Jacaraci, Licínio de Almeida, Maetinga, Mirante, Mortugaba, Piripá, Planalto, Poções, Presidente Jânio Quadros, Ribeirão do Largo, Tremedal, Vitória da Conquista

**ANEXO B - Composição do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial
(CEDETER)**

SEAGRI – Secretaria de Agricultura, Reforma Agrária, Irrigação, Pesca e Aquicultura
SEC – Secretaria de Educação
SECULT – Secretaria de Cultura
SEDIR – Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional
SEDUR – Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEPLAN – Secretaria de Planejamento
SERIN – Secretaria de Relações Institucionais
SESAB – Secretaria de Saúde
Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário
CET/Colegiado Territorial - Bacia do Rio Grande
CET/Colegiado Territorial - Baixo Sul
CET/Colegiado Territorial - Chapada Diamantina
CET/Colegiado Territorial - Litoral Norte e Agreste Baiano
CET/Colegiado Territorial - Litoral Sul
CET/Colegiado Territorial - Metropolitano de Salvador
CET/Colegiado Territorial - Recôncavo Baiano
CET/Colegiado Territorial - Sisal

APÊNDICE A

Minuta do Projeto de Lei 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 e dá outras providências

O **GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA** faço saber que a 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 podem ser modificadas a cada Lei do 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.

Seção III DO 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 Planejamento Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), os planos territoriais de desenvolvimento sustentável e solidário e dos os 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 a 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 dos Planos Plurianuais (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 – CODETER

Art. 6º. O Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETER de que tratam os artigos 7º e 14 respectivamente constituem-se nos espaços de referência para discussão e acompanhamento da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, sem prejuízo das contribuições oriundas outros espaços de escuta 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 e da Lei de Orçamento Anual;

II - apresentar propostas para a formulação e a 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, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual;

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 de Planejamento e posterior apreciação do Governador para inclusão Plano Plurianual subsequente;

IX - criar procedimentos para homologação dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETER 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 – CODETER e seus respectivos regimentos;

XI - analisar e sistematizar as propostas dos CODETER 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.

§2º. O Presidente será responsável pela representação institucional do CEDETER e coordenará as reuniões do Plenário.

§3º. O Vice-Presidente substituirá o Presidente nas suas atribuições nos casos de ausências ou impedimentos.

§4º. A Secretaria Executiva será exercida pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia-SEPLAN, a qual caberá o suporte técnico, administrativo e financeiro necessário para subsidiar as reuniões do CEDETER, bem como coordenar os processos de constituição e homologação dos CODETER de que trata o art14.

§5º. O apoio financeiro de que trata o *caput* limitar-se-á às despesas indispensáveis para viabilizar as reuniões 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, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual 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 tratam este artigo, e serão compostos por um coordenador conselheiro do CEDETER e por convidados dos setores públicos ou da sociedade civil ou de ambos os setores, observadas as especificidades técnicas os 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 por:

§ 1º - Pela Administração Pública:

- a) 01 (um) representante da Secretaria do planejamento;
- b) 01 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional;
- 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, Irrigação e Reforma Agrária;
- i) 01 (um) representante da Secretaria de Segurança Pública;
- j) 01 (um) representante da Secretaria de Relações Institucionais;

§2º. Pela sociedade civil:

- a)10 (dez) representantes dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETER.

§3º. Os membros de que tratam o §1º comporão de forma permanente o CEDETER e, a qualquer tempo, ato do Governador poderá acrescer representações de outros órgãos e de entidades da Administração Estadual, ajustando neste caso, o quantitativo de representantes dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETER de que trata o § 2º para garantir a paridade das representações.

§4º. 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 §2º pertencer a Territórios de Identidade diversos.

§5º. Os membros do CEDETER integrantes da Administração Pública Estadual e seus suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidades e nomeados por Decreto do Governador do Estado para mandato de 02 (dois) anos, permitida a recondução.

§6º. Os representantes dos CODETER no CEDETER serão escolhidos entre os membros do setor produtivo e da sociedade civil nos CODETER de diferentes Territórios de Identidade, pelo voto direto dos presentes em Conferência Estadual dos CODETER convocada por ato do Governador do Estado, para mandato de 02 (dois) anos, permitida a recondução.

§7º. O CEDETER enviará ao Governador proposta dos seus procedimentos operacionais e de realização da Conferência, de que trata o §7º, para publicação dos atos administrativos pertinentes;

§8º. Após a escolha de que trata o § 6º deste artigo, o Presidente do CEDETER expedirá comunicação ao Governador do Estado solicitando a nomeação dos representantes dos CODETER no CEDETER.

Art. 14. Ficam instituídos os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETER fóruns de discussão e de participação social, constituídos por representantes do setor público e da sociedade civil presentes nos Território 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 e, ainda:

Parágrafo único – Para cumprimento do *caput* os CODETER podem propor diálogo com organizações e instituições nacionais públicas ou privadas presentes nos Territórios de Identidade para elaboração de propostas de qualificação de políticas e programas de Governo para o desenvolvimento territorial sustentável e solidário do Estado da Bahia.

Art. 15. Caberá aos CODETER 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 CODETER disporão 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, a composição do CODETER considerará a diversidade dos segmentos organizados respeitando a representação do setor público, do setor produtivo e da sociedade civil presente em cada Território de Identidade.

Art. 16. À Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia - SEPLAN, 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 CODETER.

Art. 17. Os membros do CEDETER e dos CODETER poderão sugerir a seu Presidente e aos seus Coordenadores respectivamente 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 do CODETER 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 CODETER existentes na data de publicação desta lei até o final dos respectivos mandatos.

Art. 20. O CEDETER expedirá, no prazo de 60 (sessenta) dias, resolução a respeito dos procedimentos para elaboração dos regimentos internos dos CODETER em face do disposto no inciso IX do art 8º.

Art. 21. Os CODETER existentes, na data de publicação desta lei, deverão encaminhar ao CEDETER as suas propostas de regimento interno elaboradas em consonância com resolução de que trata o art.20.

Art. 22. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 23 - Revogam-se as disposições em contrário.