



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA – UEFS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL
MESTRADO PROFISSIONAL**

WILSON JOSÉ VASCONCELOS DIAS

**TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS NA BAHIA: gênese,
resultados, reflexões e desafios**

**Feira de Santana/BA
2017**

WILSON JOSÉ VASCONCELOS DIAS

TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS NA BAHIA: gênese, resultados,
reflexões e desafios

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial (PLANTERR) como requisito obrigatório para a obtenção do Grau de Mestre em Planejamento Territorial pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

Orientador:

Professor Dr. Clóvis Caribé Meneses dos Santos
(UEFS)

Banca de Avaliação:

Profa. Dra. Tatiana Ribeiro Veloso (UFRB)

Prof. Dr. Ildes Ferreira de Oliveira (UEFS)

Prof. Dr. Clóvis Caribé Meneses dos Santos (UEFS)

Feira de Santana/BA
2017

Dias, Wilson José Vasconcelos.

Territórios de Identidade e políticas públicas na Bahia: Gênese, resultados, reflexões e desafios / Wilson José Vasconcelos Dias. - 2017.
216 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Caribé Meneses dos Santos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Feira de Santana,
Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial.

1. Territórios de Identidade. 2. Políticas Públicas. 3. Planejamento Territorial.
4. Territorialização. I. Santos, Clóvis Caribé Meneses dos. II. Universidade
Estadual de Feira de Santana. III. Título.

CDU 35(814.2)



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL –
PLAN TERR - MESTRADO PROFISSIONAL**

“TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS NA BAHIA: gênese,
resultados, reflexões e desafios”

Wilson José Vasconcelos Dias

Prof. Dr. Clóvis Caribé Menezes dos Santos

Orientador – PLAN TERR/UEFS

Prof. Dr. Ildes Ferreira de Oliveira

PLAN TERR/UEFS

Profa. Dra. Tatiana Ribeiro Veloso

DAFAG/UFRB

Aprovado em 01 de setembro de 2017

Feira de Santana/BA
Setembro de 2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha esposa e companheira Cássia e as minhas filhas Cecília e Clara, porque delas foi subtraído o tempo necessário para pesquisar, sistematizar e escrever o que contém neste trabalho, além de terem sido fontes permanentes de renovação.

Também agradeço imensamente aos meus amigos Humberto Oliveira, Ivan Fontes, Jerônimo Rodrigues e Jeandro Ribeiro, pela oportunidade de convivência que transformaram concepções e discussões em defesa de propósitos, ideias e atitudes. Insumos fundamentais para a elaboração desse trabalho.

De igual modo, agradeço aos professores Clóvis Caribé, Ildes Oliveira, Acácia Batista e Tatiana Veloso, pelo suporte acadêmico, pelo incentivo, críticas e opiniões, gesto comum aos guardiões da sabedoria sempre dispostos a compartilhar e a fazer com que outros também compartilhem.

A Naidison Batista, mestre e formador de uma imensa legião de agentes comprometidos com as causas sociais espalhados pelos quatro cantos do Brasil, dos quais, modestamente, me incluo.

Preciso agradecer ainda aos amigos que prestaram informações valiosas, disponibilizaram materiais e ajudaram nas pesquisas para compor o conjunto dos textos. Foram eles José Carlos, Marcelo Rocha e Danilo Uzeda, colegas de trabalho na Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR); Lindomar Araújo da Secretaria de Desenvolvimento Rural; Ivanilson Guimarães e Carlos Miranda do Instituto Internacional de Cooperação Agrícola (IICA).

Meu muitíssimo obrigado a todos vocês.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo registrar o processo de constituição e consolidação dos 27 Territórios de Identidade no estado da Bahia, agregando os seus 417 municípios, no período de 2003 a 2016, assim como elencar e analisar os principais resultados na execução de políticas públicas setoriais que consideraram esses Territórios como unidades de planejamento e implantação de ações governamentais. Visa, ainda, confrontar o que ocorreu na Bahia nesse período com a literatura que cerca o assunto dos territórios, das territorialidades e dos temas ao entorno, como gestão social do desenvolvimento e ruralidade. Ao final, relaciona desafios traduzidos em proposições para seguir com instrumentos e ferramentas metodológicas que firmam a abordagem territorial como a mais adequada para promover mudança e transformação social, a partir do local, com efetiva participação da população na elaboração e operacionalização de políticas públicas inclusivas que favorecem a geração e ou incremento de renda e a ampliação da qualidade de vida das pessoas.

Palavras chaves: Territórios de Identidade; Políticas Públicas; Planejamento Territorial; Territorialização.

ABSTRACT

This paper aims to record the constitution and consolidation process of the 27 Identity Territories in the state of Bahia, with its 417 municipalities in the period from 2003 to 2016, as well as listing and analyzing the main results in the implementation of sectoral public policies that consider these territories as units of planning and implementation of government actions. It also aims to confront what happened in Bahia in this period with the literature that covers the subject of territories, territorialities and related subjects, such as social management of development and rurality. At the end, points challenges through propositions to keep using methodological tools that consolidate the territorial approach as the most adequate to promote changes and social transformation, from the local, with effective participation of the population in the elaboration and operationalization of inclusive public policies that favor the creation and / or increment of income and improvement of people's quality of life.

Keywords: Identity Territories; Public Policies; Territorial Planning; Territorialization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagem 1	Primeiro documento com caderno informativo da política de desenvolvimento territorial na Bahia publicado pela SEI em 2005	43
Imagem 2	Folder do Programa Territórios de Identidade	52
Imagem 3	Documento de apresentação do Projeto Nossa Região	53
Imagem 4	Evento de lançamento do PPA Participativo 2008/2011 da Bahia dia 11.05.2007 em Feira de Santana	55

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Mapa das Regiões Fisiográficas da Bahia (1946)	17
Mapa 2	Mapa com as Microrregiões Homogêneas da Bahia (atualizado em 1991)	18
Mapa 3	Mapa das Regiões Econômicas da Bahia (1989)	20
Mapa 4	Mapa dos 5 primeiros Territórios da Bahia	35
Mapa 5	Mapa da territorialização da Bahia em 2005, com o surgimento do Território de Itaparica, publicado em 2006	44
Mapa 6	Territorialização da Bahia em 2006	50
Mapa 7	Composição dos 27 Territórios de Identidade da Bahia	61
Mapa 8	Mapa dos Territórios de Identidade da Bahia 2015/2018	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Tipificação das Microrregiões Homogêneas para definição dos Territórios Rurais, segundo concepção da SDT	31
Quadro 2	Projetos do PROINF definidos pelos Territórios em 2003 para obtenção de apoio da SDT/MDA	36
Quadro 3	Composição dos 23 Territórios da Bahia em 2004	40
Quadro 4	Toponímias dadas aos Territórios da Bahia segundo as influências	46
Quadro 5	Territórios da Bahia apoiados segundo instituições apoiadoras em 2006	48
Quadro 6	Territórios da Bahia apoiados pela SDT/MDA e Governo Estadual em 2007	57
Quadro 7	Participação social nas plenárias do PPA P na Bahia e Propostas formuladas	75
Quadro 8	Consórcios Públicos na Bahia que incorporaram o nome do Território de Identidade na sua Razão Social	85
Quadro 9	Centros Vocacionais Tecnológicos Territoriais (CVTT) instalados na Bahia	97
Quadro 10	Concentração da produção industrial no Brasil (1907 a 1939)	107
Quadro 11	Indicadores de boa governança e gestão social dos Territórios	128
Quadro 12	Atribuições das instâncias de gestão social dos Territórios	141
Quadro 13	Situação dos PTDS nos Territórios de Identidade da Bahia	157

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Ocorrência de Conferências Temáticas por Território de Identidade da Bahia no período de 2003 a 2015	77
Tabela 2	Número de Instituições da Sociedade Civil e de Órgãos Públicos que integram os Colegiados Territoriais da Bahia	79
Tabela 3	Territórios de Identidade da Bahia e seus instrumentos de gestão social	81
Tabela 4	Recursos captados pelos Consórcios Públicos do Brasil (2013/14)	88
Tabela 5	Número de Projetos e Volume de Recursos do PROIF aplicados na Bahia no período 2003/2015	90
Tabela 6	Número de Subprojetos e Valor aplicados pelo Projeto Bahia Produtiva	91
Tabela 7	Tipologia populacional dos municípios da Bahia por Território de Identidade	119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais
ASCOOB	Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar
ASSOCENE	Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CAA	Centro Agroecológico do Assuruá
CAPPA	Conselho de Acompanhamento do PPA
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CEALNOR	Central das Associações do Litoral Norte
CEDETER	Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEPLAC	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CET	Coordenação Estadual dos Territórios
CETA	Coordenação Estadual de Trabalhadores Acampados
CHEFS	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CIA	Centro Industrial de Aratu
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba
CODETER	Conselho de Desenvolvimento Territorial
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSAD	Consórcio Público de Segurança Alimentar
CRA	Coordenação Regional Ambiental
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVTT	Centro Vocacional Tecnológico Territorial
DESENVOLVE	Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia
DIREC	Diretoria Regional de Educação
DIRES	Diretoria Regional de Saúde
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra a Seca
DPT	Departamento de Planejamento Territorial
EBDA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola

EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FADURPE	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Rural de Pernambuco
FAPEX	Fundação Estadual de Apoio à Pesquisa e Extensão
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FETAG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FETRAF	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FLEM	Fundação Luiz Eduardo Magalhães
FUNDIFRAN	Fundação de Desenvolvimento do São Francisco
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
IRPAA	Instituto Regional da Pequena Agropecuária Adaptada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Pobreza
MOC	Movimento de Organização Comunitária
MLT	Movimento de Luta pela Terra
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
ONG	Organização Não Governamental
PIB	Produto Interno Bruto
PPA-P	Plano Plurianual Participativo
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
SAF	Secretaria Nacional de Agricultura Familiar
SDT	Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial
SEAGRI	Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura
SECOMP	Secretaria Estadual de Combate à Pobreza
SEBRAE	Sistema Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SERIN	Secretaria Estadual de Relações Institucionais
SEPLAN	Secretaria Estadual de Planejamento
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO.....	12
1	GÊNESE E RECONHECIMENTO.....	16
1.1	INTRODUÇÃO.....	16
1.2	CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA.....	21
1.3	CRIAÇÃO DA SECRETARIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT) EM 2003.....	23
1.4	MARCO CONCEITUAL E ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELA SDT.....	25
1.5	IDENTIFICAÇÃO DOS PRIMEIROS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE NO BRASIL.....	29
1.6	OS CINCO PRIMEIROS TERRITÓRIOS NA BAHIA	32
1.7	AS REAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E A PRIMEIRA TERRITORIALIZAÇÃO EM 2004.....	37
1.8	AS TOPONÍMIAS DOS TERRITÓRIOS.....	45
1.9	CONSTITUIÇÃO DA COORDENAÇÃO ESTADUAL DOS TERRITÓRIOS (CET).....	47
1.10	A SEGUNDA TERRITORIALIZAÇÃO EM 2006.....	48
1.11	DE TERRITÓRIOS RURAIS A TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE.....	51
1.12	TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE OU NOSSA REGIÃO? O EMBATE DE 2007.....	52
1.13	O PRIMEIRO PLANO PLURIANUAL TERRITORIALIZADO (PPA-P 2008/2011).....	54
1.14	APOIO DO ESTADO À CONSOLIDAÇÃO DOS TERRITÓRIOS	57
1.15	TERRITÓRIOS DA CIDADANIA.....	58
1.16	AJUSTES NO MAPA E NAS TOPONÍMIAS EM 2011.....	59
1.17	INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE: DECRETO 12.354/2010.....	61
1.18	O SEGUNDO PLANO PLURIANUAL TERRITORIALIZADO (PPA-P 2012/2015).....	62
1.19	LEI ESTADUAL 13.214/2014 COMO PRINCIPAL MARCO JURÍDICO.....	66
1.20	O TERCEIRO PLANO PLURIANUAL TERRITORIALIZADO (PPA-P 2016- 2019).....	67

1.21	A QUARTA TERRITORIALIZAÇÃO EM 2015.....	70
2	PANORAMA DOS PRINCIPAIS RESULTADOS.....	73
2.1.	INTRODUÇÃO.....	73
2.2	PARTICIPAÇÃO E GESTÃO SOCIAL.....	75
2.3	REDES SOCIAIS DE COOPERAÇÃO.....	83
2.4	DINAMIZAÇÃO ECONÔMICA DOS TERRITÓRIOS.....	88
2.5	ARTICULAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	95
3	REFLEXÕES A PARTIR DO REFERENCIAL LITERÁRIO.....	103
3.1	INTRODUÇÃO.....	103
3.2	TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO.....	104
3.3	MÚLTIPLOS TERRITÓRIOS E MÚLTIPLAS TERRITORIALIDADES.....	109
3.4	RURALIDADE E TERRITÓRIO.....	118
3.5	GOVERNANÇA E GESTÃO SOCIAL.....	123
4	OS NOVOS DESAFIOS PARA CONSOLIDAR A ESTRATÉGIA.....	131
4.1	INTRODUÇÃO.....	131
4.2	SISTEMA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	132
4.3	ARRANJO PRODUTIVO TERRITORIAL (APT).....	141
4.4	PLANO DE AÇÃO TERRITORIAL (PAT).....	144
4.5	CADERNO DE OPORTUNIDADES.....	147
4.6	PROJETOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL...	148
4.7	APRIMORAMENTO DOS PLANOS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO.....	155
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	162
6	REFERÊNCIAS.....	164
	ANEXOS	168

Apresentação

Na perspectiva de dar maior efetividade à execução das políticas públicas a partir de um relacionamento mais intenso com a sociedade civil, e, ao mesmo tempo, na busca de uma regionalização mais apropriada, o Governo do Estado da Bahia opta, a partir de 2007, com base na experiência do Governo Federal desde 2003 dos Territórios Rurais, por uma nova delimitação do seu espaço geográfico, definida como Territórios de Identidade.

Os 27 Territórios de Identidade constituídos na Bahia ampliaram a unidade da ação governamental que deixou de ser planejada e executada para um município para contemplar um conjunto deles, mudando a escala em termos de densidade de área e população, tornando-se possível, potencialmente, executar ações locais voltadas para o desenvolvimento sustentável.

A abordagem territorial, na sua essência, parte da ampliação da capacidade de organização, planejamento e autogestão da população local, onde a sociedade civil e o poder público, no cumprimento de seus respectivos papéis, participam e se envolvem em atividades que vão desde a sensibilização e mobilização dos agentes locais e daqueles que estão excluídos e invisíveis até o acompanhamento e controle social de ações formuladas e pactuadas que consolidam e ampliam direitos e ou geram e incrementam renda. Intenciona, sobretudo, estimular a participação de atores sociais na gestão do desenvolvimento, na sua diversidade, considerando as dimensões da economia, do bem estar social, do meio ambiente e da cultura.

O objetivo desta dissertação de mestrado é registrar e analisar como se deu o processo de constituição desta nova territorialidade baiana, com os aspectos e fatos que motivaram e impulsionaram esta iniciativa. Ao analisar, aproxima as reflexões conceituais e metodológicas desta temática com os acontecimentos do período de 2003 a 2016 e prospecta cenários decorrentes desta ação pública.

Nesse trabalho estão embutidas as observações de vivência do autor, desde quando fez parte da Comissão de Transição do governo FHC para Lula, entre os meses de novembro e dezembro de 2002, momento que foi gestada a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial (SDT) no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e nos 4 primeiros anos de funcionamento dessa secretaria nacional, tendo sido designado para implantar as primeiras atividades na Bahia, até posteriormente, quando

esteve envolvido na discussão e implementação da territorialização no Estado da Bahia, exercendo os cargos de Diretor (2007 a 2008) e Superintendente de Agricultura Familiar (2010 a 2014) da Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária e Diretor Presidente da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), da Secretaria de Desenvolvimento Rural (2015/2016), órgãos da estrutura administrativa do governo estadual.

A pesquisa e análise documental que possibilitaram esse trabalho, contaram, em grande parte, com acervo eletrônico e impresso próprio, complementado com documentos disponibilizados pela SDT e pelo Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola – IICA, que atuaram em regime de cooperação técnica para oferecer suporte técnico, metodológico e operacional nas ações de constituição e fortalecimento dos Territórios no Brasil. Também foram utilizadas diversas publicações, entre livros, artigos e dissertações de mestrado e doutorado relacionados ao assunto, para interagir com conceitos e visões dos vários autores nacionais e internacionais que versaram sobre os temas interligados à abordagem territorial para o desenvolvimento.

Resumidamente, de forma mais específica, essa dissertação composta de 4 capítulos, propõe-se a:

- a) resgatar as motivações, explorar fatos e apontar como foram estabelecidos os Territórios de Identidade na Bahia a partir da redemocratização brasileira e, mais essencialmente, da ação promotora da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);
- b) elencar e analisar os principais resultados verificados do ponto de vista da valorização do Território enquanto espaço que interagiu com a promoção das ações governamentais no Estado, posicionando o Território como ambiente de formulação, execução e controle social de políticas públicas;
- c) confrontar o que ocorreu na Bahia com a literatura que cerca o assunto dos territórios, das territorialidades e dos temas ao entorno, como governança, participação e gestão social e;
- d) projetar cenários para o aprimoramento dessa trajetória de relacionamento entre sociedade civil e governo, explorando possibilidades que vão ao encontro da superação de entraves que inibem o desenvolvimento sustentável.

O Capítulo I descreve o processo histórico de constituição dos Territórios de

Identidade na Bahia, relatando e apresentando fatos e documentos que caracterizam o período de 2003 a 2015. Inicialmente retrocede um pouco no tempo para levantar alguns elementos que permearam a redemocratização do Brasil nos anos finais da ditadura militar na década de oitenta e estimularam experiências de participação popular nas políticas públicas, cimentando as bases para outras iniciativas de envolvimento da sociedade civil na gestão social do desenvolvimento; mas, essencialmente, detalha como se deu a ação indutora do governo federal através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para a constituição dos Territórios de Identidade no Estado, desde a etapa inicial de 2003 a 2006 quando a relação se deu basicamente com a sociedade civil, até a etapa subsequente de 2007 a 2015 quando a estratégia da territorialização foi assumida como política pública pelo governo estadual.

O Capítulo II apresenta os resultados das ações na Bahia como perseguido na fase inicial de implantação da estratégia de aplicação de políticas públicas adensadas e desenvolvidas dentro da perspectiva territorial. Por isso, relativizando a expectativa de impactos mais expressivos que podem ser obtidos no futuro, a descrição e a análise recaem sobre os aspectos que demonstram a vitalidade do processo, dando importância a áreas mais sensíveis que demonstram resultados imediatos com reflexos duradouros tais como a participação e gestão social, a formação e o fortalecimento de redes de cooperação, as novas institucionalidades e a articulação e integração de políticas públicas.

Já o Capítulo III busca analisar os caminhos percorridos na Bahia recorrendo à literatura sobre o assunto, trazendo a tona algumas das suas principais temáticas, no sentido de fazer um alinhamento entre a teoria com seus defensores e o ocorrido no Estado, com o cuidado de fazer abstrações que contribuam para as reflexões sem imputar preferência, mas tão somente com o intuito de explicitar a riqueza do debate conceitual e o assentamento dele na experiência ocorrida nos Territórios baianos.

O quarto e último Capítulo, uma vez feito o histórico, dado balanço e recorrido ao referencial teórico, traz os desafios para consolidar a estratégia para que essa política pública possa seguir dando passos mais inovadores no sentido de proporcionar transformações mais efetivas na vida das pessoas e na paisagem dos Territórios. Ao apontar os desafios, concilia o viés do recente ciclo de planejamento do Governo que defende impactos mais rápidos e consistentes na economia do interior, traduzidos na ampliação de oportunidades de “negócios” geradores de emprego e renda, com o viés

que prima pela gestão e participação social da população, no sentido de preservar as conquistas que buscou aproximar Estado e Sociedade em prol do desenvolvimento local sustentável, como defendido na abordagem territorial que vai além do recorte geográfico.

1 Gênese e reconhecimento

1.1 Introdução

É farta a literatura disponível a partir da segunda metade do Século XX sobre os processos e dinâmicas territoriais e transformações desses espaços a partir de divisões regionais propostas e realizadas pelos governos e seus entes federados. Essas produções estão fundamentadas em iniciativas públicas de intervenção em uma determinada base territorial na busca da delimitação de um espaço geográfico para desenvolver ações, projetos ou programas adensados que resultem em real impacto na alteração das condições de vida dos habitantes locais.

Casos mundialmente conhecidos como o da Terceira Itália¹ na década de 1970 e do Programa Leader² levado a efeito nos anos 1990 por um conjunto de países europeus, juntamente com as recomendações de documentos históricos de repercussão internacional como o “Limites do crescimento”, do Clube de Roma³ publicado em 1972 e o “Nosso futuro comum”⁴, divulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1983, expressam emblematicamente o uso e o reconhecimento de métodos de intervenção pública, para fazer convergir e articular políticas setoriais para um mesmo ambiente ou espaço, potencializando os seus resultados e benefícios para a população ali residente.

No Brasil, discussões como a ocupação da Amazônia e as desigualdades regionais deram lugar à instauração de órgãos públicos importantes como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Em 1975, o governo militar já reconhecia a dimensão territorial

¹ Dinamismo econômico da região central em função do empreendedorismo de pequenas e médias empresas e agricultores familiares, com forte inclusão social, em contraposição à industrialização e produção agropecuária intensivas socialmente excludentes do norte e do sul do País, o que o sociólogo Arnaldo Bagnasso identificou no seu livro *Tre Italie, La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, de 1977, como “economia difusa”.

² O Programa Leader (Ligações entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais), surgiu em 1991, como iniciativa da União Europeia, com o objetivo de suprir as discrepâncias de desenvolvimento entre as regiões rurais do continente europeu, deslocando parte dos investimentos no desenvolvimento setorial para o viés territorial, com participação dos agentes locais na definição.

³ Grupo formado por cientistas, industriais e políticos de várias partes do mundo para discutir e emitir sugestões sobre a economia, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável do planeta, tendo contratado o Instituto Tecnológico de Massachussets para a elaboração do Relatório sobre “Os limites do crescimento”.

⁴ Documento que orienta as nações do mundo a desenvolverem ações públicas com inclusão social e preservação ambiental.

ao editar o Decreto-Lei 357/75 criando a Reserva Ecológica Nacional (REN), ajustada depois pelo Decreto-Lei 451/82 que criou a Reserva Agrícola Nacional (RAN)⁵.

A primeira e mais importante divisão regional realizada com base em dados estatísticos no Brasil ocorreu em 1946. Essa primeira delimitação com critérios, considerando os aspectos naturais como os mais relevantes, seguido dos aspectos humanos e econômicos, foi denominada de Zonas Fisiográficas. No Estado da Bahia, em decorrência dessa política, foram constituídas 16 Zonas Fisiográficas reunindo municípios que possuíssem certa homogeneidade natural e econômica e essa divisão espacial vigorou por mais de duas décadas.

Mapa 1 - Mapa das Regiões Fisiográficas da Bahia (1946)



Fonte: SEI/SEPLAN

⁵Define as normas para a utilização dos solos com maior aptidão para a produção de bens agrícolas indispensáveis ao abastecimento nacional, para o pleno desenvolvimento da agricultura e para o equilíbrio e estabilidade das paisagens.

Nos estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), de 1967 sobre o potencial econômico das regiões e sua vocação para programas específicos, foi utilizado, o conceito de homogeneidade. A Microrregião Homogênea passou a constituir-se na referência para o planejamento estatal. A Bahia foi então, na ocasião, dividida em 26 Microrregiões Homogêneas.

Mapa 2 - Mapa com as Microrregiões Homogêneas da Bahia (atualizado em 1991)

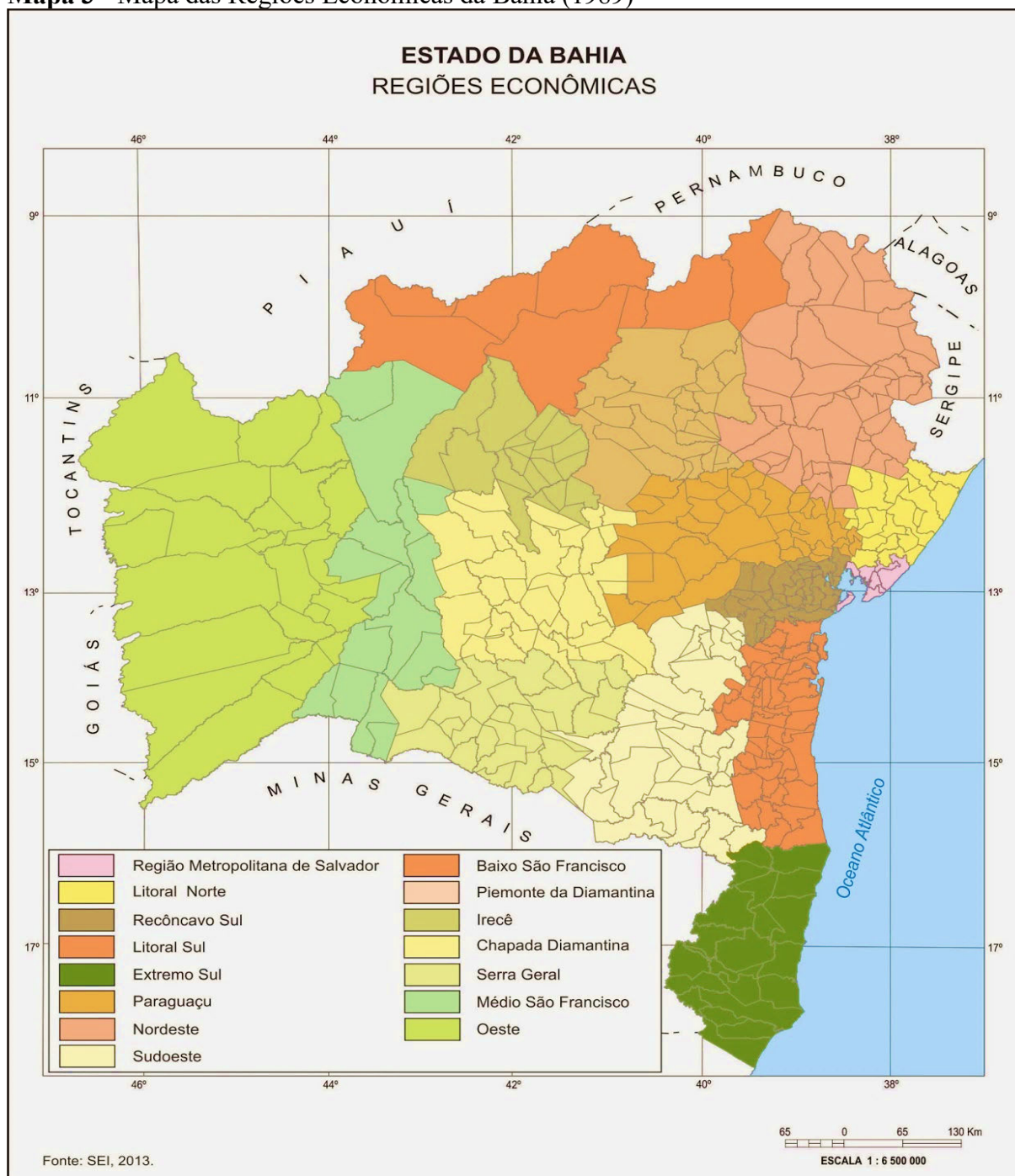


Fonte: SEI/SEPLAN

Já em 1969, estudos realizados pelo Estado com enfoque em elementos espaciais, definiu a divisão do Estado em 21 Regiões Administrativas. No entanto, a máquina administrativa estadual manteve-se concentrada em Salvador apesar da proposta ter sido pensada para descentralizar as ações governamentais em sedes urbanas de maior porte com a instalação de agências e órgãos de atendimento nas mais diversas áreas de atuação pública, tais como saúde, fisco, educação, trânsito, segurança pública, dentre outras.

As dificuldades de efetivar as ações previstas nessa proposta resultou em 1973, em uma nova regionalização do Estado em 17 Regiões Administrativas. Naquele ano foram implantadas as Coordenadorias Regionais de Educação. Em 1983, as Regiões Administrativas foram ampliadas para 27 com o objetivo de ampliar o processo de interiorização das ações do governo.

Nos fins dos anos 1980, como também na década seguinte, as tentativas de planejamento governamental deslocaram o foco das proposições regionalizadoras do Estado do âmbito interno dos interesses da administração pública para uma abordagem de caráter mais abrangente. Foram retomados os conceitos de regiões econômicas e regiões de influência urbana, destacando as distintas realidades econômicas estabelecidas pela dinâmica dos investimentos públicos e da iniciativa privada no território da Bahia. Por conseguinte, foram definidas em 1989, 15 regiões econômicas que serviram de referência para o planejamento nos anos 1990.

Mapa 3 - Mapa das Regiões Econômicas da Bahia (1989)

Fonte: SEI/SEPLAN

Posto esta retrospectiva até chegar à última década do Século XX onde se torna claro a presença da dimensão territorial no planejamento e na execução das políticas públicas, resta diferenciar este período do que vem a seguir aos dias atuais, onde o envolvimento da sociedade passa a ser bem mais relevante e valorizado.

Nesta diferenciação que este Capítulo pretende retratar, considerando primeiro como lastro a ampliação da participação social no Brasil de forma mais abrangente,

para, na sequência, detalhar a experiência baiana de territorialização a partir de 2007, mas já começando a ser exercitado pela sociedade civil a partir de 2003, que une estas duas dimensões do Território: espaço físico e protagonismo social.

1.2 Constituição de 1988 e a redemocratização brasileira

O período da ditadura militar no Brasil de 1964 a 1985 foi caracterizado pela excessiva centralidade de poder e controle de um Estado nacional autoritário e avesso à participação da sociedade na gestão pública. Contudo, isso não significa que os movimentos sociais brasileiros, embora sufocados e perseguidos, desintegraram-se completamente a ponto de não ressurgir com a abertura democrática vivida no final dos anos oitenta que culminou com a “Constituição Cidadã” de 1988 e agendou uma nova fase de relacionamento entre o governo e a população.

Fontes (2014, p. 65) lembra que nesse tempo de restrições “ser combativo, participar, opinar, protestar, reivindicar direitos e melhorias, eram sinônimos de subversividade e deveriam ser fortemente combatidas e criminalizadas”. A resistência à ditadura militar, contudo, na segunda metade dos anos 1960 e início dos anos 1970, agremiou instituições, ainda que de forma clandestina, na vanguarda do movimento popular e formou lideranças que participaram ativamente da reconstrução democrática do País.

Planejamentos participativos de orçamentos em Prefeituras Municipais, Conselhos Populares e Setoriais se espalharam rapidamente pelo Brasil, entre o fim da ditadura e o início do regime democrático, mas a Constituição de 1988 foi o marco histórico que institucionalizou a instalação de diversos espaços de envolvimento da população na vida pública, permitindo que não apenas houvesse democracia representativa, ancorada nas eleições livres de gestores públicos e parlamentares nos 3 níveis de poder, mas também uma democracia participativa, com previsão de diversas formas de manifestação da população na construção e execução das ações governamentais.

Esse movimento de redemocratização inspirou e deu concretude a importantes experiências de efetivação da cidadania⁶, como o ocorrido pioneiramente nas Prefeituras Municipais de Porto Alegre (RS), Recife (PE), Diadema, Osasco e Santo André (SP),

⁶ Refere-se ao acesso a direitos e a participação efetiva nas políticas públicas.

Belo Horizonte (MG), entre outras⁷, em procedimentos de consultas públicas para a formulação e o acompanhamento dos seus respectivos orçamentos anuais e plurianuais. Fóruns, Conselhos, Câmaras Setoriais, Conferências Temáticas, Redes e outros tipos de organização social, formal ou informal, foram se proliferando, e tem dado, desde então, propulsão a um intenso movimento de aproximação e relacionamento do setor público com a sociedade civil.

A democracia participativa é pois, semelhante a democracia representativa porque prescinde também, por menos que pareça, de enquadramento normativo para criar os espaço de participação, onde aspectos como a eleição dos conselheiros, direitos e deveres dos participantes, incumbências dos comitês e comissões criadas, organização das reuniões e plenárias, forma de votação e decisão de atividades e investimentos, entre muitos outros, são discutidos e deliberados por cidadãos, assim como na votação formal para uma candidatura de presidente, governador, prefeito, deputado, senador e vereador, na democracia representativa.

A aceitação das regras na democracia participativa implica na adesão e submissão das pessoas a um processo que não é individual, mas de uma coletividade. Significa disposição, no caso das políticas públicas, a reduzir a distância dos cidadãos à vida pública, na medida em que esses cidadãos sentem que estão ali para construir e a conquistar algo que impacte em suas vidas. Os espaços de participação fazem surgir, inevitavelmente, uma *sociedade civil forte*, organizada e mobilizada para debater com a classe política as opções consideradas mais válidas para a satisfação das suas necessidades.

Esse movimento, como não poderia deixar de ser, repercutiu também para dentro da essência de muitas políticas públicas no sentido de fazer-se incorporar nelas a participação social na formulação, e, por vezes, até na sua execução; umas com mais e outras com menos ênfase. Entre essas várias políticas está a de apoio ao desenvolvimento territorial conduzida pelo governo federal a partir de 2003 com a posse do presidente Lula. A ação pública como tal, começou naquele ano, mas a concepção e os métodos receberam a influência de todas as experiências e pessoas que tinham as mesmas aspirações e foram gradativamente forjadas, mesmo em ambiente hostil.

⁷ Ver com maiores detalhes em “Uma outra democracia é possível? As experiências de orçamentos participativos” de Nelson Dias (2008).

1.3 Criação da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial (SDT) em 2003

A condução do processo que idealizou a política pública para a promoção do desenvolvimento sustentável com base em territórios a partir de uma determinada realidade local de onde emerge uma coesão social em função de múltiplos fatores ligados ao ambiente, a cultura e a organização social e a colocou em operação, coube à Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial (SDT), estrutura administrativa do Governo Federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criada com essa atribuição específica no início de 2003, no primeiro ano do Governo Lula.

Convém mencionar que o MDA foi criado no segundo mandato do Governo FHC em 1999 quando o Gabinete Extraordinário de Assuntos Fundiários que existia no Ministério da Agricultura foi transformado no Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. Ainda naquele período, o MDA começou a ser equipado administrativamente e, a partir de então, passou a definir novas estratégias de ação política para o meio rural do País com base no atendimento às populações mais desfavorecidas, a partir da instalação da Secretaria Nacional de Agricultura Familiar (SAF). Em especial, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), concebido e operacionalizado pela SAF, alcançou notoriedade nacional; primeiro, por ter sido originada de um amplo processo reivindicatório das principais organizações sociais que atuavam no campo como a Contag, a Fetraf, o MPA e o MST, e segundo, pela se constituir como um Programa de Crédito Rural consistente e apropriado à realidade rural em termos de juros e prazo de pagamento nos financiamentos bancários.

A discussão de uma política pública nacional de desenvolvimento territorial começou a ser gerada nas reuniões de um dos Grupos de Trabalho da Comissão de Transição de FHC para Lula instalada em novembro de 2002. Esta Comissão teve a incumbência de, antes da posse do novo Presidente em 01.01.2003, apresentar um “desenho” estratégico e operacional para as várias áreas de governo, de modo a possibilitar a adoção de medidas de ajustes na máquina pública federal, imediatamente após a posse.

A influência da abordagem territorial como política pública veio, em grande medida, de um desses Grupos de Trabalho da Transição que preparava as ações para o meio rural brasileiro. O embrião veio do relato da experiência da Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste (ASSOCENE) com a execução do Projeto

Umbuzeiro. Por esse Projeto, em convênio firmado com a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Rural de Pernambuco (FADURPE), da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), financiado com recursos da antiga e recriada SUDENE, a ASSOCENE atuou em todos os Estados do Nordeste e Norte de Minas Gerais, agrupando alguns municípios em blocos - normalmente em número de 3 - com características ambientais e culturais semelhantes.

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

O que se procurava no Grupo de Trabalho da Comissão de Transição era avaliar os Programas Governamentais existentes e decidir pela sua manutenção ou não. Caso a opção fosse pela manutenção, deveria se definir quais seriam as medidas a serem adotadas para qualificá-los no sentido de compor o escopo de ofertas do novo governo para a sociedade.

A defesa de um Programa de Apoio ao Desenvolvimento Territorial surgiu na perspectiva da manutenção, com ajustes, do Programa de Infraestrutura e Serviços Municipais, conhecido à época como “Pronaf Infraestrutura”, cuja estratégia operacional daquele Programa era disponibilizar anualmente um volume de recursos para um conjunto de municípios, de forma isolada, selecionados entre os de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), transferindo-lhes recursos financeiros para aplicação na execução de obras e aquisição de equipamentos voltados para o desenvolvimento rural, mediante um processo de apresentação e seleção de projetos através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR).

A avaliação corrente entre os membros da Comissão de Transição era de que o “Pronaf Infraestrutura” continha qualidades, mas também muitos defeitos que precisavam ser corrigidos. Levantavam-se entre outras questões, as ingerências dos Prefeitos nos Conselhos Municipais, fazendo-os ganhar, em alguns lugares, a denominação de “Conselhos Chapa Branca”. Além disso, a implantação dos projetos do “Pronaf Infraestrutura” não gerou impactos significativos na ampliação do emprego e da renda dos agricultores porque estavam limitados, na maioria dos casos, a implantação de

obras e equipamentos de utilização comunitária ou municipal, sem enfrentamento aos problemas que se colocavam como obstáculos ao desenvolvimento local, cuja solução ultrapassava, quase via de regra, às fronteiras municipais.

Foi nesta esteira que a abordagem territorial, experimentada no Projeto Umbuzeiro no que se refere a participação social e atuação em um bloco de municípios, também ganhou força na Comissão de Transição em outro Grupo de Trabalho que planejava as estratégias para reduzir as desigualdades regionais⁸. Naquela oportunidade, defendia-se a constituição de múltiplos espaços em diversas escalas para discutir com a sociedade local e os governantes das diferentes esferas de poder, as saídas para a superação da pobreza no País.

Como o “Pronaf Infraestrutura” integrava a estrutura programática da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do mesmo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) carecia de aprimoramento e, observando a vinculação do tema como as políticas mais gerais de apoio à agricultura familiar que vinham sendo discutidas dentro do então Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), hoje CONDRAF, definiu-se na Comissão de Transição pela criação, depois da anuência do Presidente Lula, de uma nova Secretaria no âmbito do MDA que pudesse estruturar e colocar em funcionamento as ações de desenvolvimento territorial, tendo como recursos financeiros propulsores aqueles do “Pronaf Infraestrutura”. Ao mesmo tempo, a nova Secretaria de Desenvolvimento Territorial passaria a ter a incumbência de secretariar o CNDRS.

Estavam assim, colocadas as condições mínimas para a estruturação de uma equipe de trabalho que pudesse organizar e planejar as ações da SDT para que esta nova secretaria pudesse constituir os meios para a implantação de uma política pública de desenvolvimento territorial para o Brasil.

1.4 Marco conceitual e estratégias adotadas pela SDT

A Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial surgiu dentro do pressuposto de que não há nada mais inovador nas políticas públicas do que estimular o desenvolvimento endógeno de territórios, partindo da ampliação da capacidade de mobilização, organização, planejamento e governança das populações locais. Orientar

⁸ Contou também com a defesa da Professora Tânia Bacelar da Universidade Federal de Pernambuco, que também integrava a Comissão de Transição.

as políticas públicas segundo as demandas expressadas pelas comunidades e organização da sociedade, reconhecendo as especificidades de cada local e ofertando instrumentos de desenvolvimento que atendam a essas características, figuravam como princípios norteadores para a criação da nova Secretaria no âmbito do MDA (SDT, 2003, p.6).

Este modelo de desenvolvimento local/territorial que se afluía no âmbito das políticas públicas previa que a redução de desequilíbrios regionais viria com a introdução de inovações tecnológicas, a eficiência na ação governamental e, sobretudo, o avanço no processo de democratização. Entendia-se que as localidades ou territórios devessem dispor de recursos econômicos, humanos, institucionais ambientais e culturais, além de economias de escala não exploradas, para alavancar seu desenvolvimento. Seus resultados pretendiam favorecer a existência de um sistema produtivo capaz de gerar rendimentos crescentes, mediante a utilização dos recursos disponíveis e a introdução de inovações e financiamento, com a criação de riqueza e melhoria do bem-estar da população local.

Valores como autonomia, democracia, dignidade da pessoa humana, solidariedade, equidade e respeito ao meio ambiente estavam presentes quando se descrevia o início das ações governamentais de apoio ao desenvolvimento local/territorial. Esses valores, para a SDT, deveriam suscitar práticas imaginativas, atitudes firmes e espírito empreendedor, conclamando à adoção de parcerias para mobilizar os recursos e as energias necessárias (SDT, 2003, p. 8).

O objetivo primordial da SDT seria, na sua concepção, dar sustentação a um processo em que a preocupação social se integraria às questões econômicas, onde a distribuição da renda e os ganhos sociais pudessem adquirir uma dinâmica comum. Portanto, o desenvolvimento territorial/local se processaria por meio da mobilização dos fatores econômicos (recursos naturais, infraestrutura, tecnologias), sociais (identidades culturais e desenvolvimento comunitário, principalmente) e políticos/institucionais (participação, parcerias e cooperação).

O conhecimento dos problemas e suas causas, das inter-relações, das potencialidades e das oportunidades locais permitiriam, segundo os gestores iniciais da SDT, vislumbrar soluções, bem como priorizar questões a serem resolvidas, aproveitando-se as melhores oportunidades existentes, circunscritas no planejamento de um Território (SDT, 2003, p.9).

O planejamento territorial foi então assumido pela SDT como um processo a ser

desenvolvido para alcance de uma situação desejada de um modo eficiente, eficaz e efetivo com o maior aproveitamento de esforços e recursos disponíveis. Corresponderia a um conjunto de providências a serem tomadas para promoção de um futuro diferente do presente e do passado, em torno de variáveis possíveis de serem atacadas pela organização planejadora.

O Território, segundo concepção da SDT, é um...

[...] espaço físico, geograficamente definido, não necessariamente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (SDT/2003, p.10).

O desenvolvimento territorial, como defendido pela SDT, constrói-se tendo como eixo o processo de gestão social. A gestão social do território pressupõe a capacidade de negociação, poder de regulação e ações articuladas e complementares do Estado, às iniciativas locais. Exige-se neste aspecto, uma nova visão de desenvolvimento focado no ser humano, um novo olhar mais sistêmico e orientado por resultados articulados (SDT, 2003, p.11).

As ações de desenvolvimento para um Território deveriam, segundo a SDT, ser consolidadas em um Plano Territorial que se baseia na possibilidade de gerar parcerias na aplicação de políticas públicas capazes de combater o assistencialismo, o clientelismo, o fisiologismo e o corporativismo das instituições para assegurar o interesse público e, ao mesmo tempo, permitir o adensamento dessas de vários programas, projetos e ações, priorizando e qualificando aquelas adequadas aos interesses e necessidades locais.

Tomado como instrumento de gestão social para a promoção do desenvolvimento territorial, o planejamento, como definido pela SDT, deveria assumir 3 características essenciais: a) ser capacitador: deveria provocar mudanças comportamentais dos participantes do processo ao incorporação de novos conhecimentos e valores; b) ser dialógico: deveria permitir a inter relação entre o conhecimento técnico e o saber popular, entre os diversos e, por vezes, divergentes interesses e; c) ser participativo: deveria possibilitar aos atores sociais do território, um ambiente de corresponsabilidade para que eles tomem, conjuntamente, as decisões estratégicas sobre os rumos do processo de desenvolvimento. Para a SDT, o planejamento participativo dos Territórios

deve ser visto como “um espaço privilegiado de negociação entre grupos de atores sociais, confrontando e articulando alternativas para a promoção do desenvolvimento sustentável territorial (SDT, 2003, p. 14)”.

Neste sentido, para a SDT, o planejamento deveria ser composto dos seguintes elementos: a) um diagnóstico; b) a definição da visão de futuro; c) a explicitação de objetivos, diretrizes e estratégias; d) a montagem e articulação de programas e projetos e; e) a constituição de uma agenda de ações. Inicia-se, por conseguinte, a organização descentralizada e a gestão democrática das ações, definindo-se prazos e responsabilidades a partir dos Programas e Projetos. Monta-se, em seguida, uma estratégia transparente de monitoramento e avaliação das ações.

Para dar consistência aos Programas e Projetos, a SDT indica que esses devam ser definidos a partir de eixos aglutinadores identificados como potencialidades para o desenvolvimento do território, após interpretação dos diagnósticos e dos estudos das potencialidades econômicas e devem ser compostos de ações das mais variadas e combinadas possíveis (tantas quanto o Território for capaz de mobilizar), formando os chamados arranjos institucionais.

Assim, quatro principais estratégias operacionais foram definidas, para perseguir a missão institucional da SDT em cada Território apoiado, quais sejam:

- a) a elaboração participativa de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS);
- b) o fomento a uma institucionalidade territorial, dotando-a de condições para a elaboração, a negociação, a gestão e o monitoramento do PTDRS;
- c) a disponibilização de seus programas, em especial o “PRONAF INFRA ESTRUTURA”, para a definição de aplicação dos recursos segundo os interesses dos territórios, e;
- d) a articulação com vistas a integração dos demais programas do Ministério, do Governo Federal e dos Governos Estaduais, de modo a convergirem para os PTDRS.

Na medida em que os Territórios estimulados tenderiam a serem mais predominantemente rurais que urbanos, nesta quarta estratégia operacional, o próprio MDA como um todo, teria as condições adequadas para desempenhar um papel de

adensar as políticas públicas no sentido de fazê-las convergir para os Territórios estimulados pela SDT. As políticas de crédito a partir das várias linhas do PRONAF que foram criadas e ampliadas, de assistência técnica e extensão rural, de preços mínimos para os produtos agrícolas, de regularização e crédito fundiário, além de muitas outras não diretamente criadas pelo Ministério, mas sob a sua influência e condução, como o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), são exemplos de importantes investimentos públicos que se bem planejados e postos a guardarem sinergias e relações de complementariedade entre si, podem se reverter em benefícios concretos para a população.

A ideia geral de apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios deverá, para concluir sinteticamente o que preconiza a SDT, assentar-se em bem sucedidas experiências, não somente na Bahia, mais em outras partes do País, onde possa haver articulação de organizações, movimentos e instituições públicas, de modo a contribuir para superação de alguns entraves ao processo de desenvolvimento, cuja marca deva ser um processo dinâmico e multidimensional e, portanto, articulador e conciliador de setores econômicos, atores sociais, práticas culturais e realidades ambientais diversas.

1.5 Identificação dos primeiros Territórios de Identidade no Brasil

Para além do estabelecimento dos marcos referenciais da sua atuação, a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial começou em 2003 a fazer um primeiro esboço de identificação de territórios predominantemente rurais, tendo dados os seguintes passos:

- a) caracterização geral de territórios supostamente existentes usando dados secundários, geopolíticos e demográficos das microrregiões do Brasil, como identificadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- b) identificação de aglomerados municipais com características “urbanas”, “intermediárias” e “rurais”, utilizando como critérios a densidade demográfica, as relações de dependência econômica e as modificações ambientais. Desse estudo, foram identificados 20 territórios tidos como tipicamente urbanos, 80 como intermediários e 450 como territórios rurais.
- c) priorização, a partir de parâmetros que materializam o foco de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, quais sejam a concentração de

agricultores familiares, a concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária e a concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra, mobilizados ou não, e;

- d) ordenamento para o diálogo e seleção nos estados, considerando a densidade e atividade do capital social, a convergência dos interesses institucionais públicos e das organizações sociais que tinham atuação estadual, a existência de áreas prioritárias de ações do Governo Federal nos Estados e a incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de caráter regional.

Esta sequência de caracterização, identificação e priorização, segundo Périco⁹ (2009, p.111 a 113), assumida ainda como região ou micro-região, ao passar pelo ordenamento que consiste em um processo de intervenção com interação e revelação ou não de identidade e coesão territorial, origina o que poderia ser um “Território Consolidado”.

Ao tempo que organizava as informações das microrregiões homogêneas para tê-las como ponto de partida, nesse mesmo período foram mantidos diversos contatos com organizações sociais, setores governamentais, universidades e outros grupos profissionais para expor a proposta de política que estava sendo construída pela SDT.

As Microrregiões Homogêneas, como registrado por DUCAN (2013, p. 27), são conjuntos de municípios contíguos...

(...) que foram definidas como partes das mesorregiões que apresentam especificidades, quanto à organização do espaço. Essas especificidades não significam uniformidade de atributos, nem conferem às microrregiões autossuficiência e tampouco o caráter de serem únicas, devido a sua articulação a espaços maiores, quer à mesorregião, à Unidade da Federação, ou à totalidade nacional. Essas estruturas de produção diferenciadas podem resultar da presença de elementos do quadro natural ou de relações sociais e econômicas particulares (...). A organização do espaço microrregional foi identificada, também, pela vida de relações ao nível local, isto é, pela possibilidade de atender às populações, através do comércio de varejo ou atacado ou dos setores sociais básicos. Assim, a estrutura da produção para identificação das microrregiões é considerada em sentido totalizante, constituindo-se pela produção propriamente dita, distribuição, troca e consumo, incluindo atividades urbanas e rurais (IBGE, 2002, citado por DUCAN, 2013).

A primeira etapa do trabalho da SDT, consistiu na tipificação das Microrregiões

⁹ Rafael Echeverri Périco atuou como consultor do IICA junto a SDT/MDA e seus escritos com fundamentação teórica foram utilizados para a constituição dos Territórios no Brasil, depois publicados no seu livro “Identidade e Território no Brasil”, IICA - 2009.

como Urbana, Intermediária e Rural a partir dos critérios estabelecidos no quadro que se segue:

Quadro 1 - Tipificação das Microrregiões Homogêneas para definição dos Territórios Rurais, segundo concepção da SDT.

População média	Densidade demográfica	Tipologia
Maior que 50.000	Maior que 80/km ²	Urbana
Maior que 50.000	Menor que 80/km ²	Intermediária
Menor que 50.000	Maior que 80/km ²	Intermediária
Menor que 50.000	Menor que 80/km ²	Rural

Fonte: SDT (2003). Elaboração do autor.

Por esse método adotado pela SDT em 2003, foram encontradas no Brasil 448 Microrregiões Rurais, 82 Intermediárias e 28 Urbanas. A totalidade dos municípios das Microrregiões Rurais corresponderam a uma cobertura de 91% da área nacional e a 44% da população.

A segunda etapa, considerada pela SDT como de priorização, foi ao encontro da demanda social do MDA ao identificar, entre todas as 448 Microrregiões Rurais, quantos estabelecimentos rurais possuíam até 4 módulos fiscais, quantas famílias estavam assentadas e acampadas e qual o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio tinha cada uma delas, assim como quantos municípios estavam sendo beneficiados com o Programa Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais.

Definido um ranqueamento aplicando os critérios acima, a SDT partiu para a 3ª. etapa que foi a de ordenamento. Nela foram definidos os critérios de atender a pelo menos 1 Território por Estado para que o Programa tivesse uma cobertura nacional e no máximo 5 para ajustar ao valor disponível no orçamento da Secretaria pelo qual se calculava o atendimento máximo a 63 Territórios no Brasil naquele primeiro ano de 2003.

Assim, a Região Nordeste foi contemplada com o apoio inicial da SDT para desenvolver as ações impulsionadoras em 28 Territórios e a Bahia com 05, o número máximo para um Estado. Daí em diante, a partir de 2004, novos territórios poderiam ser também apoiados na medida em que a estratégia fosse experimentada, revisada e que houvesse a ampliação de recursos advindos do orçamento geral da união.

A Etapa final e mais importante, contudo, estaria por vir, que seria a descida aos Estados para dialogar com os atores locais no sentido de identificar aqueles Territórios cujas características se aproximassem do referencial teórico estabelecido e cujo ambiente local tivesse condições mínimas de coesão social para pensar, compreender e

agir coordenadamente, como requerido na abordagem territorial.

1.6 Os cinco primeiros Territórios na Bahia

Procurando dar concretude à sua proposta de atuação nos Estados, a SDT/MDA, em 2003, ao definir que na Bahia seriam selecionados 5 Territórios para aplicar a sua estratégia operacional de dotar essas localidades de condições para constituir uma institucionalidade e um Plano de Desenvolvimento, iniciou no mês de abril daquele mesmo ano, os contatos com o governo estadual, os dirigentes dos órgãos federais que tinham base operacional no Estado e as lideranças dos principais movimentos sociais que atuavam no meio rural.

Como o principal órgão interlocutor privilegiado nos estados eram os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e na Bahia existia uma situação atípica de pouca interatividade deste Conselho com esta nova estratégia, a opção foi de dialogar com os principais órgãos do Governo Federal, especialmente o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e com algumas entidades representativas dos agricultores familiares no Estado.

O que se pretendia, num primeiro momento, era deslanchar o trabalho a partir de Territórios onde se poderia facilmente aplicar, de forma concensuada, os critérios que indicassem coesão social e territorial pela tradição e história de cada local considerando os múltiplos aspectos da cultura, da organização social e do meio ambiente. O mapa com as 5 Microrregiões classificadas como de maior demanda social do MDA¹⁰ também deveriam ser consideradas na definição dos Territórios.

Por conseguinte, foram definidos para iniciar a atuação, os Territórios do Sisal, Chapada Diamantina, Litoral Sul (em 2004 fracionado para se constituir também o Território do Baixo Sul), Velho Chico e Irecê.

Pela análise da época, o Território do Sisal expressava a forte coesão de movimentos e organizações sociais que lutavam pelos direitos dos sisaleiros¹¹, como o Polo Sindical dos Trabalhadores Rurais, hoje Fundação de Apoio aos Trabalhadores Rurais (FATRES), a Associação dos Pequenos Agricultores do Município de Valente (APAEB) e o Movimento de Organização Comunitária (MOC). O Território também

¹⁰ Conforme já comentado no item 4 anterior

¹¹ Agricultores que cultivam e ou trabalham nos campos de extração de fibra de sisal, planta típica do local.

expressava forte coesão em torno da planta do sisal, enquanto principal cultura agrícola de alta incidência e predominância na paisagem local com mais de 120 mil hectares cultivados¹² envolvendo diretamente no trabalho de produção, colheita, beneficiamento e comercialização cerca de 600 mil de pessoas.

O Território da Chapada Diamantina expressava um ambiente próprio com relevo característico de exuberância rochosa reconhecida em todo Brasil que também tinha protagonismo social forte exercido pelo Polo Sindical da Chapada, umas das articulações dos trabalhadores rurais no interior do Estado mais fortes vinculado à Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG). Se no passado, a vida de centenas de garimpeiros advindos de diversas parte do Brasil e do mundo a procura de pedras preciosas nos leitos dos riachos e córregos eram marcas fortes na “chapada de diamantes”, no período mais recente as belezas naturais de cachoeiras e cavernas e o clima de montanha, compõem atrativos turísticos que se constitui como atividade econômica preponderante para o local.

O Território do Litoral Sul apresentava-se com a grande faixa litorânea de Mata Atlântica da Bahia, de clima úmido chuvoso, existência de muitos assentamentos de reforma agrária e formada por muitos grupos sociais que lutavam pela preservação ambiental e por soluções provocadas pela “crise do cacau” que acometeu um conjunto grande de municípios e mudou o domínio das áreas rurais tradicionalmente exercidas pelos “coronéis do cacau”. O Turismo predomina como atividade econômica relevante na grande maioria dos municípios que compõe o Território.

O Território do Velho Chico, chamado inicialmente de Médio São Francisco, por sua vez, expressava a influência do Rio São Francisco na vida da população, desde os aspectos culturais até as atividades econômicas que se vinculavam à passagem do Rio por uma das regiões mais seca da Bahia, conformada por lutas históricas dos ribeirinhos para obtenção de reconhecimento e direitos sociais de populações tradicionais de quilombolas, pescadores, indígenas e de moradores de fundos e fechos de pastos. A principal organização social que assessora esses movimentos era a Fundação para o Desenvolvimento do São Francisco (FUNDIFRAN) e, do lado governamental, a incidência das ações da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF), empresa pública ligada ao Ministério da Integração Nacional.

¹² 35 mil hectares dos 120 mil cultivados na Bahia estão concentrados no município de Campo Formoso, que não pertence ao Território do Sisal. Neste município predominam grandes propriedades e frágil tecido social, evidenciando que apenas a variável econômica, por si só, não é suficiente para expressar coesão territorial.

O Território de Irecê, por sua vez, expressava a polarização exercida pelo município de Irecê sobre os circunvizinhos, moldado, sobretudo, pelos áureos tempos de significativas colheitas do feijão e cuja identidade se formou pelo predomínio de solos férteis, profundos e planos¹³, apto para intensa mecanização, do plantio à colheita. Essas características levaram a Microrregião a ser conhecida como “terra do feijão”, sendo assim, a base para a revelação como Território¹⁴.

O diálogo da SDT na Bahia para a identificação desses 5 Territórios deu-se basicamente com a FETAG¹⁵, o INCRA, as entidades sociais da Região Sisaleira¹⁶, a CODEVASF, a FUNDIFRAN e a Secretaria Estadual de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (SEAGRI), que abrigava na sua estrutura o Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável (CEDRS).

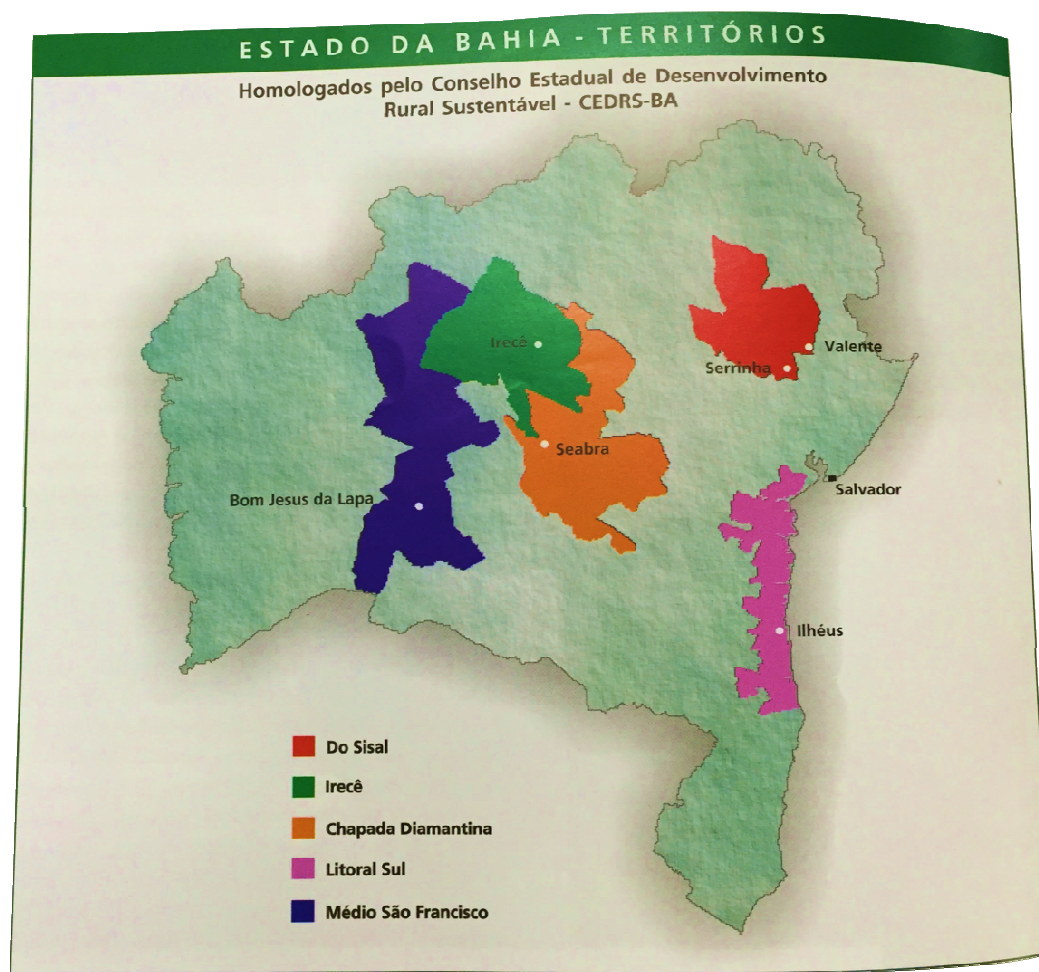
Mapa 4 - Mapa dos 5 primeiros Territórios da Bahia

¹³ Segundo a classificação pedológica, latossolo vermelho alaranjado.

¹⁴ Os escritos do professor e geógrafo baiano Milton Santos acerca dos conceitos de território enquanto espaço socialmente construído, ou território usado, e do sentimento de pertencimento da população, deram a sustentação de indicação desse território, assim como dos outros quatro, para que a SDT começasse a atuar na Bahia.

¹⁵ Essencialmente dirigentes da Sede da Entidade em Salvador, do Polo Sindical da Chapada e do Polo Sindical Sul.

¹⁶ Polo Sindical, APAEB e MOC.



Fonte: SDT/MDA (2005)

A indicação desses 5 (cinco) Territórios, a partir da mediação dos técnicos da SDT, foi apresentada e homologada pelo CEDRS no mês de setembro daquele mesmo ano de 2003 e já em novembro foram aprovados os primeiros projetos do Programa de Infra Estrutura e Serviços para o Estado, inaugurando a destinação de recursos públicos federais para a Bahia oriundo das demandas dos Territórios identificados.

Como ainda não existia um Plano de Desenvolvimento Territorial elaborado para orientar os investimentos, estes recursos foram considerados como de “Ações Imediatas com Visão Estratégica” e os Colegiados Territoriais, ainda em fase de constituição, foram chamados, como em todo Brasil de “Comissão de Instalação das Ações Territoriais – CIAT”.

Mesmo ainda sem uma percepção mais clara do que seria um planejamento do desenvolvimento territorial, as “CIAT” dos cinco Territórios definiram pela execução de alguns projetos com recursos do PROINF em 2003 que merecem destaque por

engendrar ações que diziam respeito a um conjunto de municípios de mesma identidade, conforme está demonstrado no quadro seguinte:

Quadro 2 - Projetos do PROINF definidos pelos Territórios em 2003 para obtenção de apoio da SDT/MDA

Território	Projeto	Executor
Irecê	Mercado do Produtor Agroindústria de Mamona	SEAGRI Prefeitura de Lapão
Litoral Sul	Agroindústria de Mandioca Agroindústria de Mandioca Agroindústria de Guaraná	Prefeitura de Buararema Prefeitura de Ilhéus Prefeitura Nilo Peçanha
Chapada Diamantina	Agroindústria de Cana Secadores de Café	Prefeitura de Abaíra Prefeitura de Bonito
Sisal	Agroindústria de Mel Apoio a ATER	Prefeitura de Serrinha Diversas Prefeituras

Fonte: SGE/SDT. Elaboração do autor

Ainda neste primeiro ano de surgimento dos Territórios na Bahia, começaram a aparecer também os Pré-Territórios que eram aquelas localidades ou agrupamentos de municípios que já tinha um embrião organizativo regional e queriam participar do PROINF e do diálogo com a SDT para serem reconhecidos como Territórios.

Além do Baixo Sul que começou a se movimentar para se separar do Território do Litoral Sul, os Territórios da Bacia do Jacuípe liderados pela Rede Pintadas e pela Prefeitura Municipal de Pintadas, do Sertão do São Francisco mobilizados pela Articulação Sindical, pelo IRPAA, pelo SASOP e pela CODEVASF e o de Vitória da Conquista mobilizados pela Secretaria Municipal de Agricultura daquele município, foram os primeiros a tomar a iniciativa de promover encontros regionais para discutir a política pública de desenvolvimento territorial¹⁷.

Além dos Projetos para investimentos nos cinco Territórios, a SDT/MDA também firmou 8 (oito) convênios com organizações da sociedade civil¹⁸ destinados à formação

¹⁷ Tendo inclusive, negociado com a SDT o direito de apresentar Projetos para o PROINF mesmo não sendo oficialmente reconhecidos como Territórios. A Rede Pintadas apresentou projeto para construção de um abatedouro de caprinos e da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista apresentou Projeto para um espaço de comercialização de produtos da agricultura familiar e economia solidária.

¹⁸As entidades a efetivarem convênios com a SDT foram a FETAG, o MOC, a FATRES, o SASOP, o CAA, a ASCOOB, o CRASBA e a FAPEX.

de lideranças, ações para revelação e constituição de novos Territórios, para a elaboração participativa do Plano de Desenvolvimento Territorial dos Territórios já revelados e para apoiar a composição dos colegiados territoriais.

Assim, findou-se o ano de 2003 com a política de desenvolvimento territorial na Bahia iniciada. Contudo, incipiente e restrita a 5 Territórios, já deixando, porém, um embrião iniciado e tendo despertado o interesse de outras instituições da sociedade civil, para além das que participaram naquele primeiro ano.

1.7 As reações da sociedade civil organizada e a primeira territorialização em 2004

As reações ao pequeno número Territórios selecionados para receber apoio da SDT no Estado e aos critérios de priorização vieram logo no início do segundo semestre de 2003.

Em uma primeira oficina estadual, realizada nos dias 16 e 17 de julho, que tinha como objetivo avaliar os primeiros momentos da ação da SDT e buscar referências para o aprimoramento da sua atuação, as intensas manifestações das entidades da sociedade civil, em especial aquelas vinculadas a agricultura familiar, começaram a imprimir uma atuação diferenciada no Estado em relação às demais unidades da federação, já que os presentes na oficina, não aceitaram pacificamente a seleção de dos 5 Territórios já identificados em detrimento de outros que poderiam ser também atendidos.

A demonstração dos participantes era de que havia interesse e disposição para uma ação mais abrangente no Estado, mesmo sabendo das limitações do apoio financeiro que a SDT/MDA poderia ter.

Naquela primeira oficina, diferente da programação concebida pela SDT, foi constituído um Grupo de Trabalho composto por representantes de 2 órgãos públicos federais (SDT e INCRA), 2 estaduais (Secretaria Estadual de Combate a Pobreza - SECOMP e Coordenação Regional Ambiental – CRA, órgão da Secretaria Estadual de Meio Ambiente) e 6 de organizações sociais (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG, PASTORAL RURAL, Movimento de Organização Comunitária - MOC, Central das Associações do Litoral Norte - CEALNOR e Coordenação Estadual dos Trabalhadores Acampados - CETA).

A tarefa dada naquela oportunidade ao Grupo de Trabalho, ao encerrar a oficina, foi a de aprofundar a discussão sobre a política de desenvolvimento territorial como

apresentada pela SDT/MDA e montar uma proposta de ação, que, de um lado, mapeasse outros Territórios do Estado e, de outro lado, criasse critérios para a incorporação deles para serem apoiados pela SDT/MDA.

Surgia também, já naquela primeira oficina, a motivação de outras instituições para exercer papel similar ao da SDT no apoio inicial aos Territórios para a constituição do seu órgão colegiado e para a elaboração do Plano de Desenvolvimento¹⁹.

Este Grupo de Trabalho definido na primeira oficina passou a se reunir mensalmente na sede do INCRA em Salvador e preparou um vasto material para ser discutido em uma segunda oficina que ocorreu no mês de novembro daquele mesmo ano. De um modo geral, a concepção predominante de território naquele momento era a de lugar socialmente construído com sentimento de pertencimento da população local, seguindo as referências teóricas do geógrafo baiano Milton Santos²⁰, acoplando a essa concepção o agrupamento de municípios como indicado e estimulado pela SDT/MDA a partir das Microrregiões Homogêneas Rurais.

Como indicado na oficina de julho, o Grupo de Trabalho procurou identificar localidades geográficas abrangendo alguns municípios do Estado onde já existiam iniciativas que tiveram a mesma ou aproximada motivação de mobilização social e execução de políticas públicas que agregassem também mais de um município. Desse momento em diante, na Bahia, a caracterização de Microrregiões Homogêneas Rurais, como defendida pela SDT para priorizar e ordenar segundo a demanda social do MDA, foi deixada de lado, à exceção da concentração de famílias assentadas e acampadas, para buscar elementos que indicassem coesão social e territorial, a partir da atuação das instituições e dos aspectos naturais e ambientais mais relevantes das localidades.

Dessa forma, estava se iniciando a formatação do primeiro mapa da Bahia com 22 (vinte e dois) Territórios baseado no cruzamento de vários mapas, dentre os quais valem destacar:

- a) dos Polos Sindicais da FETAG;
- b) das áreas de influência das Dioceses da Igreja Católica;

¹⁹ Mostraram interesse a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do próprio MDA através de um Projeto de Cooperação Técnica com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC).

²⁰ Para Milton Santos (2007), território é um 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.

- c) dos municípios de atuação das principais ONGs do Estado;
- d) das principais Bacias Hidrográficas;
- e) da concentração de assentamentos rurais e acampamentos de famílias sem terra;
- f) das regiões de influência de um principal segmento econômico;
- g) da formação recente dos Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSAD, Programa do Ministério do Desenvolvimento Social que definiu agrupamentos de 3 (três) municípios para desenvolver um Programa na de estímulo a elevação nutricional da população;
- h) das Regiões Econômicas da Bahia;
- i) de jurisdição das Diretorias da Secretária Estadual de Educação (DIREC);
- j) de jurisdição das Diretorias da Secretaria Estadual de Saúde (DIRES);
- k) de atuação das Gerências Regionais da EBDA; e
- l) dos Territórios Consolidados, Emergentes e Prioritários, como definidos pela pesquisa SEI/IICA/SAF, concluída em 2002.

Depois desse primeiro esforço de cruzamento de mapas pelo Grupo de Trabalho, a oficina seguinte apreciou a sistematização e deu os encaminhamentos subsequentes. Essa segunda oficina foi realizada em novembro daquele mesmo ano de 2003 e teve como principal produto, um primeiro mapa dos Territórios para o Estado.

Importante destacar que o sentimento presente no Grupo de Trabalho e dos participantes da segunda oficina era de não se construir mais um mapa, mas um mapa de consenso, representativo da fusão dos demais, valorizando, sobretudo, os critérios de coesão social e sentimento de pertencimento da população.

Como nessa segunda oficina estavam presentes apenas representantes das localidades indicadas para formarem os territórios, a tarefa definida nesse evento foi a de promoção de discussões em todos os territórios pré-concebidos no cruzamento dos mapas, para que os representantes dos municípios integrantes pudessem se pronunciar a respeito da sua inclusão ou exclusão em um ou outro território.

Naquele momento, haviam casos de municípios que foram indicados pela oficina para 2 ou 3 territórios, dado a dificuldade do Grupo sediado em Salvador perceber determinados aspectos sem vivenciar o ambiente, fortalecendo dessa forma, a necessidade da análise e deliberação local.

As reuniões do Grupo de Trabalho ocorreram na sede do INCRA, uma vez que a Instituição destacou uma servidora para ficar dedicada exclusivamente a esta tarefa,

passando ela a ser a principal animadora do Grupo, além de destinar uma sala específica para o armazenamento dos mapas e demais documentos levantados para a primeira composição territorial.

Para a terceira oficina, que teve caráter deliberativo entre os organizadores da territorialização, foram convocados 2 representantes por Território pré-concebido, os quais foram eleitos em sessões plenárias dos próprios territórios. Os representantes dessas localidades trouxeram o posicionamento de todos os municípios sobre a qual Território deveriam pertencer, assim como a definição do nome do Território. Daí surgiu o primeiro mapa com 23 Territórios nessa terceira oficina de abril de 2004²¹. Naquela ocasião, não haviam ainda os Territórios de Itaparica, Piemonte Norte Itapicurú, Costa do Descobrimento e Metropolitano de Salvador.

Quadro 3 - Composição dos 23 Territórios da Bahia em 2004

Nº	Nome do Território	Municípios
1	IRECÊ	América Dourada, Barra do Mendes, Barro Alto, Cafarnaum, Canarana, Central, Gentio do Ouro, Ibipeba, Ibititá, Ipupiara, Irecê, Itaguaçu da Bahia, João Dourado, Jussara, Lapão, Mulugum do Morro, Presidente Dutra, São Gabriel, Uibaí e Xique-Xique.
2	VELHO CHICO	Barra, Bom Jesus da Lapa, Brotas de Macaúbas, Carinhanha, Feira Da Mata, Ibotirama, Igaporã, Matina, Malhada, Morpará, Muquém Do São Francisco, Oliveira Dos Brejinhos, Paratinga, Riacho De Santana, Serra Do Ramalho e Sítio Do Mato.
3	CHAPADA DIAMANTINA	Abaíra, Andaraí, Barra da Estiva, Boninal, Bonito, Ibicoara, Ibitiara, Iraquara, Itaetê, Lençóis, Marcionílio Souza, Morro do Chapéu, Mucugê, Nova Redenção, Novo Horizonte, Palmeiras, Piatã, Rio de Contas, Seabra, Souto Soares, Jussiape, Utinga e Wagner.
4	PIEMONTE DO PARAGUAÇU	Rui Barbosa, Itaberaba, Rafael Jambeiro, Ibiquera, Boa Vista do Tupim, Iaçú, Santa Terezinha, Itatim, Lajedinho, Macajuba, Piritiba, Mundo Novo, Tapiramutá e Miguel Calmon.
5	SISAL	Araci, Barrocas, Biritinga, Candeal, Cansanção, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quinjingue, Retirolândia, Santa Luz, São Domingos, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente.

²¹ Realizada na 5ª. Beneficência Portuguesa, em Lauro de Freitas, na Região Metropolitana de Salvador.

6	LITORAL SUL	Almadina, Arataca, Aurelino Leal, Barro Preto, Buerarema, Camacã, Canavieiras, Coaraci, Floresta Azul, Ibicaraí, Ibirapitanga, Ilhéus, Itabuna, Itacaré, Itaju do Colônia, Itajuípe, Itapé, Itapitanga, Jussari, Maraú, Mascote, Pau Brasil, Stª Luzia, São José da Vitória, Ubaitaba, Uma e Uruçuca.
7	BAIXO SUL	Aratuípe, Cairu, Camamu, Gandu, Igrapiúna, Ituberá, Jaguaripe, Nilo Peçanha, Pirai do Norte Presidente Tancredo Neves, Taperoá, Teolandia, Valença e W.Guimarães.
8	EXTREMO SUL	Alcobaça, Belmonte, Caravelas, Eunápolis, Guaratinga, Ibirapuã, Itabela, Itagimirim, Itamarajú, Itanhém, Itapebi, Jucuruçu, Lagedão, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Porto Seguro, Prado, Stª Cruz Cabralia, Teixeira de Freitas e Vereda.
9	ITAPETINGA	Caatiba, Firmino Alves, Ibicuí, Iguai, Itambé, Itapetinga, Itarantim, Itororó, Macarani, Maiquinique, Nova Canaã, Potiraguá e Santa Cruz da Vitória.
10	VALE DO JQUIRIRIÇÁ	Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elisio Medrado, Irajuba, Iramaia, Itaquara, Itiruçu, Jaguaquara, Jiquiriçá, Lafayete Coutinho, Lagedo do Tabocal, Laje, Maracás, Milagres, Mutuípe, Nova Itarana, Planaltino, Santa Inês, São Miguel das Matas e Ubaíra
11	SERTÃO DO SÃO FRANCISCO	Campo Alegre de Lourdes, Pilão Arcado, Remanso, Casa Nova, Sobradinho, Sento-Sé, Juazeiro, Curaçá, Uauá e Canudos.
12	OESTE BAIANO	Wanderley, Cotegipe, Cristópolis, Baianópolis, Catolândia, S. Desidério, Barreiras, Angical, Luiz Eduardo Magalhães, Riachão das Neves, Santa Rita de Cássia, Mansidão, Formosa do Rio Preto e Buritirama.
13	BACIA DO RIO CORRENTE	Brejolândia, Canápolis, Côcos, Coribe, Correntina, Jaborandí, Santa Maria da Vitória, Santana, São Félix do Coribe, Serra Dourada, Tabocas do Brejo Velho.
14	BACIA DO PARAMIRIM	Boquira, Botuporã, Caturama, Érico Cardoso, Ibipitanga, Macaúbas, Paramirim, Rio do Pires e Tanque Novo.
15	SERTÃO PRODUTIVO	Brumado, Caculé, Caetité, Candiba, Contendas do Sincorá, Dom Basílio, Guanambi, Ibiassucê, Ituaçu, Iuiú, Lagoa Real, Livramento de Nossa Senhora, Malhada de Pedras, Palmas de Monte Alto, Pindaí, Rio do Antônio, Sebastião Laranjeiras, Urandi, e Tanhaçu.

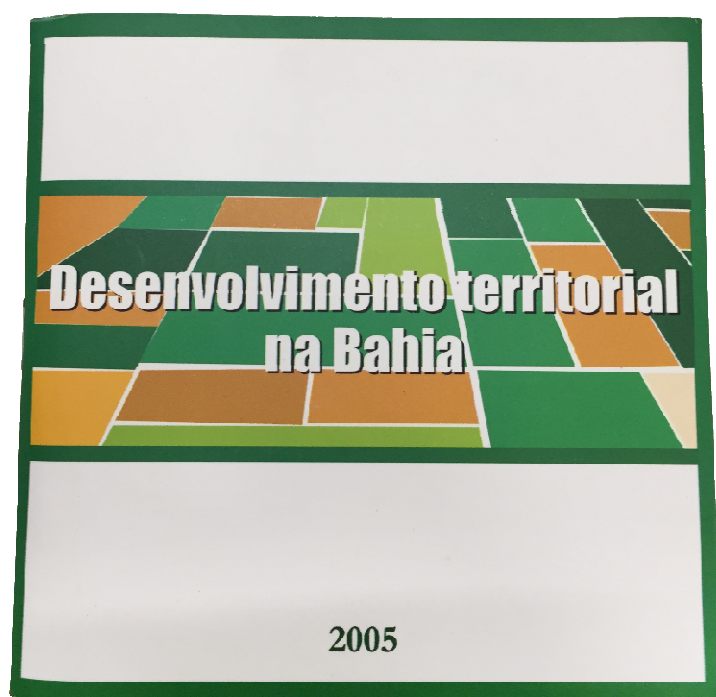
16	VITÓRIA DA CONQUISTA	Anagé, Aracatu, Barra do Choça, Belo Campo, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Candido Sales, Caraibas, Condeuba, Cordeiros, Encruzilhada, Guajeru, Jacaraci, Licínio de Almeida, Maetinga, Mirante, Mortugaba, Piripá, Planalto, Poções, Presidente Jânio Quadros, Ribeirão do Largo, Tremedal e Vitória da Conquista
17	MEDIO RIO DAS CONTAS	Aiquara, Apuarema, Barra do Rocha, Boa Nova, Dário Meira, Gongogi, Ibirataia, Ipiaú, Itagi, Itagibá, Jequié, Jitaúna, Manoel Vitorino, Nova Ibiá, Itamari e Ubatã.
18	BACIA DO JACUÍPE	Baixa Grande, Mairi, Gavião, Capela do Alto Alegre, Ipirá, Nova Fátima, Pé de Serra, Pintadas, Riachão do Jacuípe, Serra Preta, Várzea da Roça, Varzea do Poço, S. José do Jacuípe e Quixabeira.
19	PIEMONTE DA DIAMANTINA	Campo Formoso, Jaguarari, Andorinha, Ponto Novo, Caldeirão Grande, Caém, Capim Grosso, Serrolândia, Jacobina, Várzea Nova, Ouroândia, Umburanas, Mirangaba, Saúde, Pindobaçu, Filadélfia, Antônio Gonçalves e Senhor do Bonfim.
20	SEMI-ÁRIDO NORDESTE II	Jeremoabo, Santa Brígida, Pedro Alexandre, Coronel João Sá, Sítio do Quinto, Novo Triunfo, Antas, Cícero Dantas, Banzaê, Fátima, Adustina, Parapiranga, Ribeira do Pombal, Heliópolis, Ribeira do Amparo, Cipó, Nova Soure, Euclides da Cunha, Abaré, Macururé, Chorocho, Rodelas, Glória e Paulo Afonso.
21	AGRESTE DE ALAGOINHAS/LITORAL NORTE	Itapicuru, Olindina, Crisópolis, Rio Real, Jandaira, Conde, Acajutiba, Esplanada, Cardeal da Silva, Entre Rios, Mata de S. João, Itanagra, Araçás, Alagoinhas, Aramari, Ouricangas, Inhambupe, Sátiro Dias, Aporá, Catu, Pojuca e Pedrão.
22	PORTAL DO SERTÃO	Feira de Santana, S. Gonçalo dos Campos, Conceição de Feira, Santo Estevão, Ipacaetá, Antônio Cardoso, Anguera, Tanquinho, Santa Bárbara, Santanópolis, Coração de Maria, Amélia Rodrigues, Teodoro Sampaio, Terra Nova, Conceição do Jacuípe, Irará e Água Fria.
23	RECÔNCAVO	Sto. Amaro, Saubara, Gov. Mangabeira, Muritiba, Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, S. Félix, Maragogipe, Cruz das Almas, Castro Alves, Conceição do Almeida, S. Felipe, Sto. Antonio de Jesus, Muniz Ferreira, Varzedo, D. Macedo Costa, Nazaré, Sapeaçu, S. Sebastião do Passé e S. Francisco do Conde.

Um acontecimento importante para a trajetória da política pública territorial na Bahia foi a realização do Seminário “*Desenvolvimento Territorial na Bahia: Uma*

Política Articulada”, nos dias 06 e 07 de dezembro de 2004 na Fundação Luis Eduardo Magalhães (FLEM) em Salvador²². Na oportunidade foram aprofundados conceitos, discutido a metodologia de referência para a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento e dado um balanço da atuação dos movimentos sociais da Bahia dentro dessa temática.

Em maio de 2005, derivada das contribuições do Seminário de dezembro de 2004, surgiu a primeira publicação que registrou a trajetória da constituição dos territórios de identidade da Bahia, composta por um caderno informativo e 2 CD ROOM contendo artigos de diversos autores e a síntese das palestras proferidas no Seminário.

Imagem 1 - Primeiro documento com caderno informativo da política de desenvolvimento territorial na Bahia publicado pela SEI em 2005.



Fonte: SEI/SEPLAN (2005)

Uma primeira modificação na territorialização da Bahia, como definida na terceira oficina de abril de 2004, ocorreu entre o final daquele ano e início de 2005 quando um conjunto de organizações sociais integrantes das “lutas históricas” dos atingidos pela barragem de Itaparica no norte do Estado, liderados pelo Polo Sindical dos

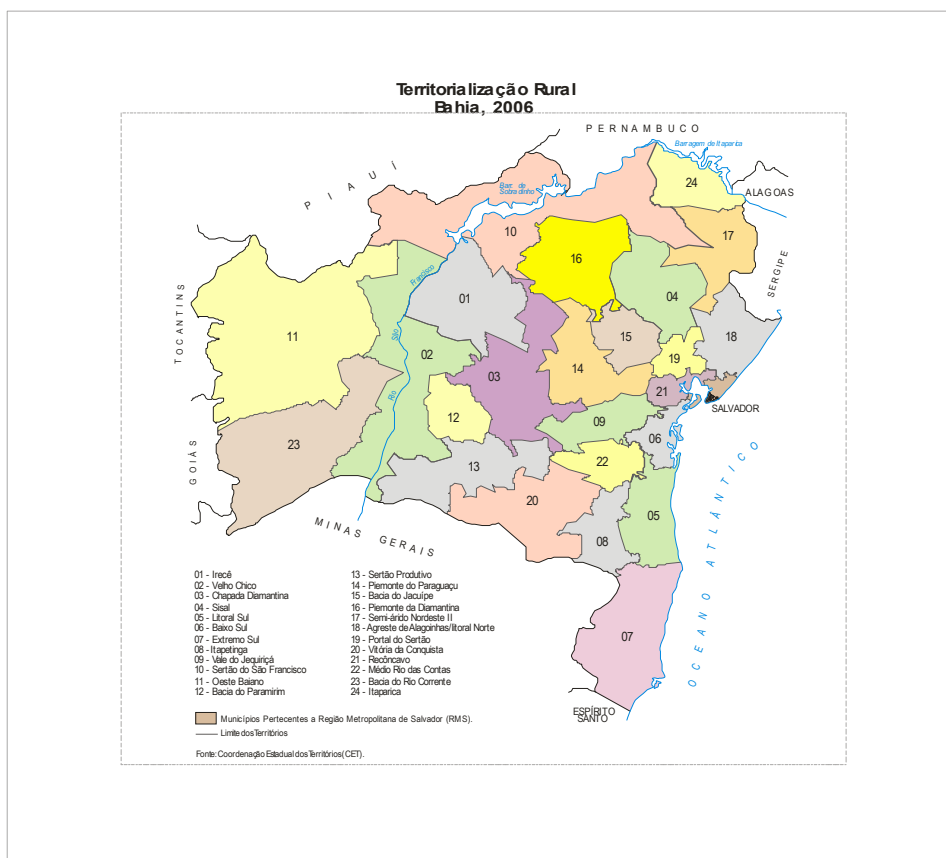
²² Participaram como palestrantes convidados do evento o Professor José Eli da Veiga da Universidade de São Paulo (USP), a professora Nazaré Wanderley da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), o professor Silvio Bandeira de Melo e Silva da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e o consultor Paulo César Arns da SDT/MDA.

Trabalhadores Rurais de Petrolândia (PE) e Paulo Afonso (BA), reivindicaram da SDT/MDA e do Grupo de Trabalho formado na Bahia, o reconhecimento de um Território abrangendo os dois Estados.

De fato, a intensa mobilização social ocorrida da região da Barragem de Itaparica era inquestionável e havia um reconhecimento nacional desse episódio que criou identidade social por conta da organização local para combater os efeitos sobre as populações das áreas atingidas pelas águas do Rio Francisco, tanto do lado baiano quanto pernambucano, notadamente no embate do movimento sindical rural com a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHEFS) para assegurar direitos às famílias afetadas. As lideranças daquela localidade alegaram que ao participarem das discussões para a criação do Território do Semiárido Nordeste II, onde estavam inicialmente incluídos, vislumbraram a coerência de separar os municípios ao entorno do Rio do lado da Bahia para se juntarem aos municípios do lado de Pernambuco para formar o Território de Itaparica.

O reconhecimento do Território de Itaparica foi imediato, tanto por parte dos organizadores das oficinas que discutia a territorialização da Bahia quanto da SDT/MDA. Por conseguinte, o Estado passou então a contar com 24 Territórios em 2005, desmembrando 6 municípios do Território Semiárido Nordeste II para sua composição que seria completado com outros 6 (seis) municípios do Estado de Pernambuco, formando um dos poucos Territórios do Brasil reconhecidos pela SDT/MDA, com municípios pertencentes a 2 (dois) Estados.

Mapa 5 - Mapa da territorialização da Bahia em 2005, com o surgimento do Território de Itaparica, publicado em 2006.



Fonte: Seplan (2006)

O novo mapa dos Territórios da Bahia foi apresentado à SDT e junto com esse, a estratégia do Grupo de Trabalho para não depender exclusivamente daquela Secretaria para apoiar os Territórios, a partir das negociações de financiamento junto a outras instituições²³.

Por conta dessa situação, reconhecendo o esforço do Estado, a SDT comprometeu-se em apoiar mais 5 Territórios em 2004, adiante dos 5 primeiros apoiados desde 2003. O Grupo de Trabalho, por conseguinte, iniciou entendimentos para que outros 5 Territórios tivessem o apoio inicial para a sua organização, além dos 5 a serem adicionalmente apoiados pela SDT/MDA²⁴, totalizando 15 Territórios apoiados para iniciar seu processo de constituição.

1.8 As toponímias dos Territórios

²³ Refere-se aos recursos para apoiar a constituição do colegiado e das atividades de cada Território como proposto pela SDT, em especial a formação do colegiado territorial e suas instâncias e a elaboração participativa de um Plano Territorial de Desenvolvimento.

²⁴ Teve papel destacado nessa Comissão, Vitor Athaide do Couto Filho, na condição de consultor do Projeto de Cooperação Técnica (PCT) firmado entre a SAF/MDA e a FAO.

A maioria dos nomes dos Territórios da Bahia foram definidos entre a 2ª. oficina realizada em novembro de 2003 e a 3ª. oficina realizada em abril de 2004 quando o Grupo de Trabalho, na segunda oficina, apresentou o primeiro exercício de agrupamento dos municípios que teriam “coesão territorial” representada por um ou mais elementos que indicasse a identidade.

Como resultado, a segunda oficina definiu que esses agrupamentos fossem submetidos à análise do conjunto de moradores de cada local agrupado, dando-lhes a incumbência de não apenas ajustar e validar a composição de municípios, mas também de definir a sua toponímia. Essa tarefa também foi dada aos 5 primeiros Territórios já reconhecidos em 2003, já que poderiam aumentar ou diminuir de tamanho em função das discussões dos municípios limítrofes e também porque se considerou necessária a ratificação ou não das toponímias.

Dos 24 Territórios da época, 6 definiram o nome do Território pela influência do rio que passava na maioria dos municípios, 3 definiram pelo relevo, 1 pela combinação entre rio e relevo, 4 pela posição geográfica do Ponto Cardeal, 3 pela influência irradiada da principal cidade, 1 por conta de uma cultura agrícola predominante, 1 pela influência da Diocese da Igreja Católica e 2 por conta do Bioma, conforme pode ser visto no Quadro 4 abaixo:

Quadro 4 - Toponímias dadas aos Territórios da Bahia segundo as influências

Influência	Territórios
Rio (ou Bacia Hidrográfica)	Sertão do São Francisco, Vale do Jequiriça, Médio Rio de Contas, Bacia do Paramirim, Bacia do Rio Corrente e Velho Chico.
Relevo	Chapada Diamantina, Piemonte da Diamantina e Recôncavo Baiano.
Rio e Relevo	Piemonte do Paraguaçu.
Posição geográfica no Ponto Cardeal	Litoral Sul, Baixo Sul, Extremo Sul e Oeste Baiano.
Cidade irradiadora	Irecê, Vitória da Conquista e Itapetinga.
Bioma	Portal do Sertão e Sertão Produtivo.
Posição geográfica do Ponto Cardeal e Bioma	Litoral Norte/Agreste de Alagoinhas.
Cultura Agrícola	Sisal.
Diocese da Igreja Católica e Ponto Colateral	Semiárido Nordeste II.

Fonte: Elaboração do autor

O que mais pesou na escolha do nome dos Territórios naquela fase entre

novembro de 2003 e abril de 2004 foi a sua característica predominante por onde a população mais se reconhecia e se identificava. Isto foi muito tranquilo para aqueles onde já havia um reconhecimento histórico tanto de dentro quanto de fora do Território, mas a discussão foi mais complexa onde o enraizamento histórico do nome não era tão evidente. No caso do Litoral Norte/Agreste de Alagoinhas não se chegou a um consenso e por isto a toponímia ficou com duas denominações, uma correspondendo ao Ponto Cardeal e proximidade do mar (Litoral Norte) e outra ao bioma Agreste junto com a cidade irradiadora Alagoinhas.

Como o Território também foi entendido como em constante transformação, o entendimento coletivo do Grupo de Trabalho foi de que aquele momento foi apenas o inicial, devendo haver, como houve conforme adiante descrito, outros momentos de ajustes, tanto na composição de municípios de um Território, como nas toponímias.

1.9 Constituição da Coordenação Estadual dos Territórios (CET)

Além da apresentação do primeiro mapa proposto para os Territórios da Bahia, a terceira oficina de abril de 2004 no Estado também definiu pela constituição da Coordenação Estadual de Territórios (CET), encarregada de fortalecer esta articulação institucional e representar os Territórios junto aos governos federal e estadual, no sentido de manter o diálogo ativo em torno da execução da política pública de desenvolvimento territorial.

A CET constituiu-se informalmente e foi se consolidando como uma instância política de representação do desenvolvimento de territórios rurais para o estado da Bahia, inclusive reconhecida pela SDT/MDA, tendo firmado naquela época, uma composição com 10 (dez) representantes, a saber:

- Representação do Governo Federal: SDT, INCRA, DNOCS, CODEVASF, CEPLAC e EMBRAPA;
- Representação do Governo Estadual: SEPLAN, SECOMP, CRA e SEI;
- Representação dos Movimentos Sociais: FETAG, FETRAF, MST, MLT, CETA e CUT;
- Representação das Organizações Não Governamentais: ABONG, MOC, SASOP, FUNDIFRAN, CEALNOR, FASE, CPT, TERRA VIVA e IRPAA.

Uma Comissão Executiva da CET foi também constituída e composta por representantes da FETAG, da CEALNOR e da SECOMP, para acompanhar a evolução nas negociações com as diversas instituições públicas, sobretudo a SDT/MDA e manter ativa a mobilização estadual das instituições.

Dentre outras ações, a CET coordenou o processo de definição dos Territórios na Bahia, organizou diversos seminários e oficinas, sistematizou uma metodologia para ser aplicada em apoio ao desenvolvimento territorial e construiu, 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 apoiados²⁵. Em parceria com a SAF/FAO, também organizou um documento com as políticas públicas e as fontes de financiamento a serem articuladas e utilizadas nos Territórios, montou e publicou um Caderno Informativo com o mapa consolidado dos Territórios em 2005, e, principalmente, ampliou e democratizou a discussão sobre a política de desenvolvimento territorial na Bahia.

1.10 A segunda territorialização em 2006

A partir do envolvimento da CET e da ampliação da atuação da SDT/MDA, já em 2006, contabilizava-se 15 territórios sendo apoiados em suas ações de mobilização, elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e gestão social dos programas e projetos, a partir das seguintes instituições apoiadoras:

Quadro 5 - Territórios da Bahia apoiados segundo instituições apoiadoras em 2006

Apoiados pela SDT/MDA (10 Territórios)	Sisal, Velho Chico, Irecê, Litoral Sul, Baixo Sul, Chapada Diamantina, Bacia do Jacuípe, Bacia do Rio Corrente, Piemonte do Paraguaçu e Itaparica.
Apoiados pela SAF/FAO/MDA (01 Território)	Sertão do São Francisco.
Apoiados pela CEPLAC (04 Territórios)	Extremo Sul, Vale do Jequiriça, Itapetinga e Médio Rio de Contas.

Fonte: Dias (2008, p.12)

²⁵ O IRT foi concebido e utilizado para fazer um ranking dos Territórios baianos segundo uma combinação de indicadores sociais e econômicos. O IRT foi concebido pelo consultor Vitor Atayde Couto Filho, a pedido da CET, para definir uma ordem de classificação dos Territórios existentes 2004/2005 para que, uma vez havendo instituições dispostas a financiar as ações iniciais de um Território, houvesse uma classificação organizada segundo critérios de maior para menor necessidade. Contudo, o IRT não chegou a ser utilizado porque já em 2007 todos os Territórios passaram a integrar a política pública a partir da decisão de inclusão do governo do Estado.

Para apoiar as ações iniciais dos demais Territórios, a CET estabeleceu frentes de negociações com a PETROBRÁS, a CODEVASF, o DNOCS, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o Ministério da Integração Nacional (MI), mas nenhuma delas prosperou, salvo as instâncias descentralizadas na Bahia da CODEVASF e do DNOCS que estiveram completamente envolvidas e participando ativamente de todas as discussões, além de apoiar a realização de alguns eventos em Salvador e nos Territórios, mas, sem, contudo, apoiar institucionalmente as ações de um ou mais Territórios como fez a CEPLAC.

Não obstante às ações de constituição dos colegiados territoriais e dos eventos nos Territórios apoiados pela SDT/MDA, pela SAF/FAO e pela CEPLAC, tanto as discussões estaduais quanto nos Territórios “não apoiados”, prosseguiram.

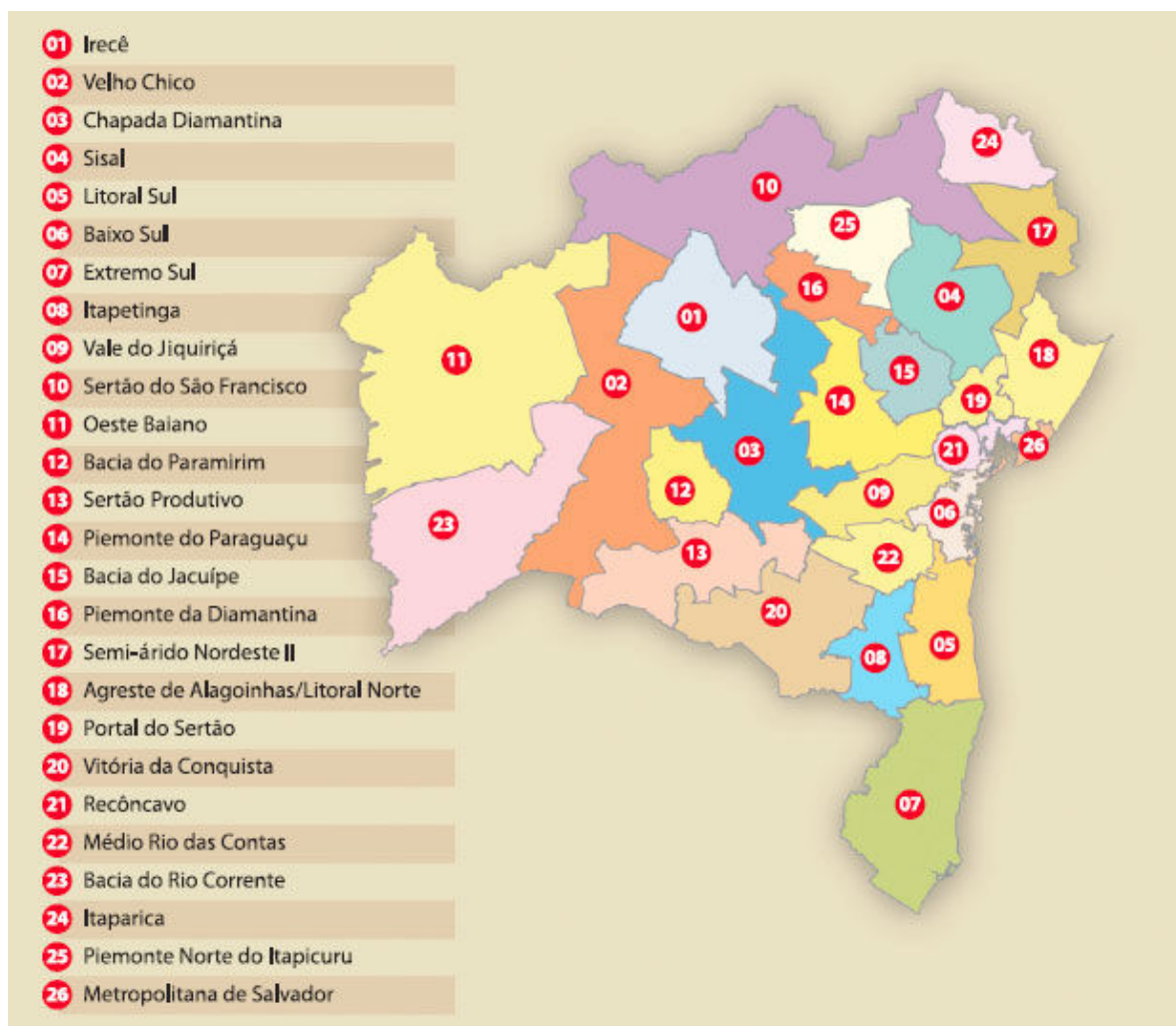
Em 2006, 2 (dois) novos Territórios foram constituídos no Estado: o Território da Região Metropolitana de Salvador que já havia sido identificado pelo Grupo de Trabalho que propôs a primeira territorialização, mas não integrado inicialmente porque haviam poucos representantes dos movimentos sociais e setores públicos envolvidos e o Território do Piemonte Norte Itapicurú, composto por municípios que foram desmembrados dos Territórios do Piemonte da Diamantina e do Sertão do São Francisco.

No primeiro caso, a do Território Metropolitano de Salvador, em função de já se tratar àquela época de uma situação prevista para quando as discussões sobre a territorialização avançasse para além dos atores que militavam nas “causas” rurais, o processo foi bem tranquilo. A dúvida dos integrantes da CET era em relação a composição de municípios, uma vez que alguns deles, limítrofes dos Territórios do Recôncavo e Litoral Norte/Agreste de Alagoinhas, não tinham consenso estabelecido sobre a qual Território deveriam pertencer.

No segundo caso, a do Território Piemonte Norte Itapicurú, a situação foi mais complexa e demorada porque envolvia muitos municípios e exigiu participação local dos representantes da CET para configurar um novo Território desmembrando municípios que estavam integrados a 2 (dois) outros. Evidentemente que prevaleceu, como não poderia deixar de ser, a vontade das lideranças do novo Território e, tanto a CET, quanto a SDT/MDA reconheceu a sua existência depois de consultar os representantes da sociedade civil e das instituições públicas dos municípios que estavam participando das discussões.

Por conseguinte, em 2006, o mapa da territorialização da Bahia passou a contar com 26 Territórios, configurados conforme o mapa que se segue:

Mapa 6 - Territorialização da Bahia em 2006



Fonte: SEI/SEPLAN

Para que os 26 Territórios da Bahia passassem a integrar o planejamento do Estado, sendo considerados unidades geográficas de referência para a implantação dos programas de governo a partir de 2007, diversos caminhos foram percorridos pela CET, com o apoio da SDT/MDA.

Um marco histórico destacável que contribuiu para isto foi a realização dos “Dia da Agricultura Familiar”, uma articulação nacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário com o Banco do Nordeste para dar visibilidade às ações do governo em apoio a agricultura familiar, destacando o crédito rural do Pronaf enquanto mote aglutinador. Como o intuito daquelas instituições federais era realizar alguns eventos no Estado,

optou-se pela realização nos Territórios constituídos e apoiados até então.

As caravanas do “Dia da Agricultura Familiar” em cada Território, realizaram a contratação de um número significativo de operações de crédito num mesmo dia e promoveram simultaneamente atividades de formação dos agricultores familiares. A estratégia envolveu diversos órgãos federais e houve uma intensa mobilização social, reunindo uma média de 1.000 pessoas em cada local, dando relevância aos Territórios como organizadores dos eventos.

1.11 De Territórios Rurais a Territórios de Identidade

Embora houvesse esforço contínuo da SDT/MDA para expandir o conceito de ruralidade desde o início da implantação da política de desenvolvimento territorial para além das atividades agropecuárias e para além das zonas rurais dos municípios que compõem um Território, as discordâncias para absorver a nomenclatura de Territórios Rurais estava sempre presente.

De um lado, o argumento usado pelos “militantes” da política territorial era de que se precisava incluir as cidades e seus habitantes no processo, e, de outro lado, a restrição ao rural acabava inibindo também outros órgãos públicos a aderirem a estratégia, na medida em que aparentava ser uma ação exclusiva do MDA e qualquer outro agente público só poderia participar secundariamente.

A própria origem da ação da SDT/MDA que tomou as Microrregiões Rurais como referências e delas foram extraídas, para priorização e elevação à categoria de Território, aquelas que continha maior demanda social do MDA²⁶, confirmava bem esta predominância. Da mesma forma, como não podia ser diferente naquele momento, o principal programa público que destinava recursos aos territórios, o Programa Nacional de Apoio aos Territórios – PRONAT, era de responsabilidade executiva da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial, do MDA.

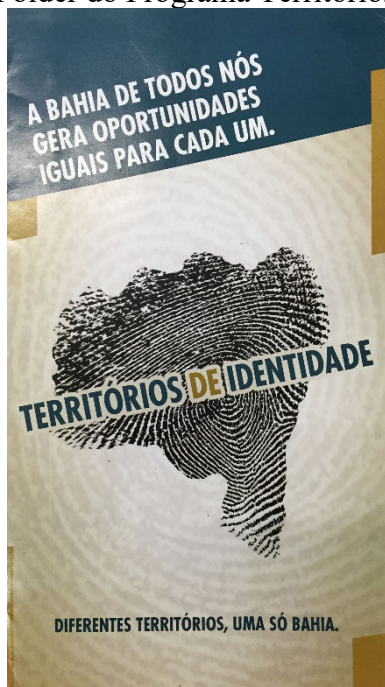
Assim, convencido que seria melhor ajustar a nomenclatura dos Territórios do que o conceito de “Rural” para atrair mais facilmente outros atores, a SDT/MDA passou a denominar esses espaços de “Território de Identidade” a partir de 2006. Isso, no entanto, não foi feito com nenhum aparato normativo, mas tão somente passando a utilizar a terminologia em documentos e nas atividades nos estados, numa espécie de ajuste de

²⁶ Representado pelo número de assentados e acampados da reforma agrária e pelo número de agricultores familiares.

linguagem.

Brasil afora, depois de alguns anos desse ajuste não forçado na designação, em muitos Estados ainda prevalecem a denominação de Territórios Rurais. No caso da Bahia, o ajuste foi mais rápido e ocorreu logo a partir de 2007.

Imagem 2 - Folder do Programa Territórios de Identidade



Fonte: Seplan

1.12 Territórios de Identidade ou Nossa Região? o embate em 2007

Após as caravanas do “Dia da Agricultura Familiar” nos Territórios realizadas entre os meses de maio e junho de 2006, veio o processo eleitoral e, em seguida, no mês de novembro, a instalação da Comissão de Transição entre os governos Paulo Souto e Jaques Wagner²⁷.

Muito oportunamente, durante a transição, a Coordenação Estadual de Territórios (CET), marcou uma reunião com o Coordenador da Comissão para expor as ações de apoio ao desenvolvimento territorial em curso no Estado, entregando-lhe um banner com o mapa da territorialização de todo o espaço geográfico baiano. Além dos coordenadores da CET, foi também por ela articulada a vinda do Secretário Nacional da SDT/MDA Humberto Oliveira para a reunião, no sentido de reforçar aspectos da

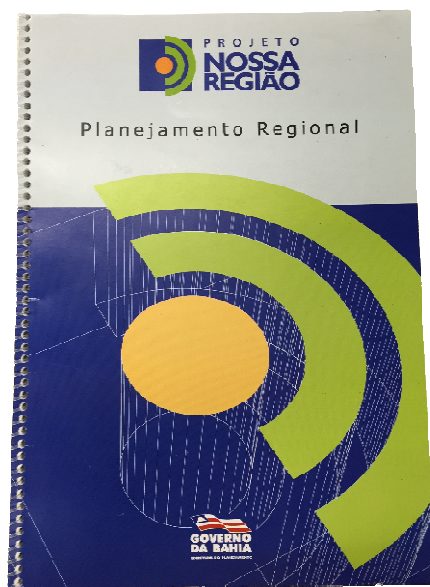
²⁷ O Coordenador da Comissão de Transição foi Ronald Lobato, nomeado em Janeiro de 2007 como Secretário de Estado do Planejamento.

abordagem territorial para o desenvolvimento sustentável, de modo que pudesse integrar as estratégias iniciais do novo governo.

Num segundo momento, também na transição entre os governos, aproveitando-se de uma audiência do Fórum Baiano de Agricultura Familiar com o governador eleito para pleitear a criação de uma Secretaria de Estado específica para o segmento rural, os representantes da CET, reafirmaram a importância do Estado adotar os 26 Territórios como unidades de planejamento e execução das políticas públicas, entregando-lhe um documento e um exemplar no livro “Territórios de Identidade: um novo caminho para o desenvolvimento da Bahia” que trazia um histórico do processo que constituiu os Territórios no Estado e os primeiros resultados obtidos.

Iniciado o governo em janeiro de 2007, a Secretaria de Planejamento encontrou vasto material concebido pelo governo anterior que propunha a divisão do Estado em Microrregiões de Planejamento, materializadas no Projeto “Nossa Região”²⁸. A implantação do Projeto numa lógica de composição de municípios que continha algum nível de aproximação com os Territórios de Identidade, já havia sido iniciada em 2 locais pelo governo anterior: no Baixo Sul e no Litoral Norte.

Imagem 3 - Documento de apresentação do Projeto Nossa Região



Fonte: Seplan (2006)

²⁸ Durante a década de 1990, foram lançados outros 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; 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.

Estando com duas proposições em mãos para a definição da melhor regionalização do Estado para o planejamento e execução das ações de governo, a Secretaria de Planejamento organizou rodadas de discussão entre os meses de fevereiro e março daquele mesmo ano de 2007 para escolher qual a espacialização mais apropriada para o Estado seguir: a do Programa Nossa Região ou os Territórios de Identidade.

Um dos eventos importantes desta fase foi uma reunião dos Secretários e principais Diretores e Superintendentes das Secretarias, onde as duas propostas foram defendidas e debatidas. A do Projeto Nossa Região pelos técnicos da SEPLAN e os Territórios de Identidade pelos membros da CET. Naquele momento, alguns Secretários já se manifestaram favoravelmente aos Territórios de Identidade por conta do protagonismo social existente e mais ausente na outra proposta.

No mês de abril de 2007, foi anunciado pela Secretaria de Planejamento, a opção do governo da Bahia pelos Territórios de Identidade, ao tempo que se deflagrava a elaboração do Plano Plurianual (PPA) para o período 2008/2011 no ambiente interno de governo com consulta social a ser feita nos Territórios.

Recebendo orientação do governo para a elaboração participativa do PPA tomando os Territórios de Identidade como unidades de planejamento e execução das políticas públicas, as Secretarias de Estado passaram a se interessar para compreender melhor o que significava os Territórios, exigindo dos membros da CET a participação em diversos eventos promovidos por estas setoriais governamentais.

O desafio posto para a CET naquele momento era o de transformar a simples espacialização, como muitos entendiam, em Territórios, com participação social e interação com a rede de instituições locais.

1.13 O primeiro Plano Plurianual territorializado (PPA-P 2008/2011)

A Bahia reconheceu oficialmente os Territórios de Identidade como unidades de planejamento e execução das políticas públicas com a publicação da Lei 10.705 de 14 de novembro de 2007 no Diário Oficial do Estado quando estabeleceu o orçamento do governo no Plano Plurianual (PPA) 2008/2011 seccionado pelos 26 Territórios.

Pela Lei, todas as Secretarias passariam, a partir de 1º de janeiro de 2008 a até 31 de dezembro de 2011, a planejar e executar seus projetos, ações e atividades finalísticas, seguindo o recorte de abrangência dos Territórios de Identidade como apresentado no

escopo da Lei.

Para chegar à sanção da Lei em novembro de 2011, foi definido o período de maio a junho daquele mesmo ano de 2007 como preparatório para a elaboração do PPA, de onde se deveria fazer uma intensa e protagônica escuta social nos Territórios de Identidade, com vistas e se estabelecer um planejamento participativo das diretrizes e do orçamento público.

A proposta do governo para a elaboração do PPA partiu de um inventário das ações e projetos públicos vigentes existentes nas secretarias, empresas e órgãos vinculados, realizada pelos funcionários de carreira e os dirigentes empossados. Após esta etapa, foram delimitadas as áreas programáticas para que, de um lado, as setoriais do governo (secretarias, empresas, autarquias, órgãos) organizassem a matriz programática baseada em diretrizes estratégicas, programas e ações e, de outro lado, fossem feitas as plenárias com a população de onde se obteriam as sugestões de políticas públicas.

Ao todo, o primeiro PPA Participativo 2008/2011 na Bahia teve a participação de 40 mil pessoas entre plenárias e reuniões preparatórias, sendo mais de 12 mil nas plenárias finais. Resultaram na produção de mais de 8 mil propostas dos vários segmentos sociais.

As plenárias territoriais foram organizadas por um Grupo de Trabalho específico, coordenadas pela Secretaria do Planejamento (SEPLAN) e coube às demais secretarias estaduais, a organização da logística de cada evento. A mobilização da sociedade civil ficou sob a responsabilidade dos colegiados territoriais e dos setores públicos (Prefeituras e órgãos do governo estadual) a cargo da Secretaria de Relações Institucionais (SERIN).

Imagem 4 - Evento de lançamento do PPA Participativo 2008/2011 da Bahia dia 11.05.2007 em Feira de Santana



Fonte: Acervo do autor (2007)

Além das propostas que emanaram dos Territórios, cada um elegeu nas suas plenárias específicas, conforme orientação da SEPLAN, 2 representantes titulares e 2 suplentes para compor o Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPP), oficializado com o Decreto No. 11.123 de 20 de junho de 2008, cujos 52 membros titulares e 52 suplentes (2 titulares e 2 suplentes para cada um dos 26 Territórios de Identidade) foram designados pela Portaria Conjunta No. 001 da SEPLAN/SERIN, de 08 de julho de 2008.

Uma característica marcante na Bahia em relação ao reconhecimento dos Territórios como unidades de planejamento de políticas públicas, foi a efetiva participação dos colegiados territoriais na organização e na realização das plenárias do PPA-P, começando pelo acordo prévio firmado para a data e o local dos eventos, sob a intermediação ativa da Coordenação Estadual de Territórios (CET).

Os representantes da CET participaram da escolha e convocação dos coordenadores e relatores das oficinas temáticas das plenárias territoriais, e da composição da mesa de abertura e encerramento dos eventos ao lado das autoridades estaduais e locais, sempre com espaço garantido no início para contextualizar o estágio atual de organização do Território e da construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

As propostas dos Territórios foram compiladas pela equipe de coordenação do PPA e foram entregues cópias eletrônicas e impressas a cada secretaria para a devida análise e incorporação nos seus programas e ações. No período de 01 a 20 de agosto de

2007, as secretarias elaboraram, sob a coordenação da SEPLAN, os seus respectivos orçamentos e, no dia 30 de agosto de 2007, o governador entregou a proposta do PPA Participativo territorializado ao Presidente da Assembleia legislativa em sessão solene que contou com as presenças dos representantes dos Territórios eleitos para acompanhar a execução do PPA e demais integrantes dos colegiados.

Na cerimônia de entrega do PPA na Assembleia Legislativa, um representante da CET foi incumbido de proferir discurso de abertura onde ressaltou a riqueza do processo democrático na definição das propostas para o planejamento orçamentário do Estado. No dia 11 de Outubro de 2007, o PPA 2008/2011 foi aprovado e o governo passou a ter os Territórios de Identidade e suas respectivas composições de municípios, como unidades de planejamento e execução das políticas públicas estaduais.

1.14 Apoio do Estado à consolidação dos Territórios

Em 2007, quando a política de desenvolvimento territorial entrou na agenda do governo estadual, nem todos os Territórios tinham apoio institucional e financeiro para o seu processo de mobilização social e construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável.

Dos 26 Territórios, 13 estavam sendo apoiados pela SDT/MDA e 13 não tinham apoio para as atividades, o que levou o governo do Estado, num primeiro momento, a estabelecer convênios com organizações sociais locais para uniformizar o atendimento. Dessa forma, todos os Territórios de Identidade da Bahia puderam ser igualmente apoiados desenvolvendo a mesma estratégia de gestão social como preconizada pela SDT²⁹.

O quadro a seguir destaca os Territórios que a partir de 2007 foram apoiados pela SDT/MDA e os que passaram a ser apoiados pelo governo do Estado.

Quadro 6 - Territórios da Bahia apoiados pela SDT/MDA e Governo Estadual em 2007

Territórios apoiados pelo Governo	Territórios apoiados pela SDT/MDA
Metropolitano de Salvador Portal do Sertão Recôncavo	Sisal Litoral Sul Baixo Sul

²⁹Entendia-se como apoio estabelecido para aquela época a disponibilização das condições para os Territórios se auto-organizarem, realizando oficinas, encontros e outras atividades de mobilização, bem como garantindo o pagamento dos honorários de um técnico denominado Articulador Territorial.

Litoral Norte/Agreste de Alagoinhas	Irecê
Piemonte Norte Itapicurú	Chapada Diamantina
Piemonte da Diamantina	Velho Chico
Vale do Jequiriça	Bacia do Jacuípe
Médio Rio de Contas	Bacia do Rio Corrente
Extremo Sul	Piemonte do Paraguaçu
Itapetinga	Sertão Produtivo
Bacia do Paramirim	Itaparica
Oeste/Bacia do Rio Grande	Sertão do São Francisco
Vitória da Conquista	Semi-árido Nordeste II

Fonte: Elaboração do autor

O apoio dado pelo governo estadual foi fundamental para estimular a constituição dos colegiados territoriais e para intensificar a mobilização dos agentes públicos e privados locais, relativizando o desnível existente entre os Territórios que tinham apoio da SDT/MDA para as suas atividades, dos que não tinham.

1.15 Territórios da Cidadania

Diferente de uma nomenclatura que caracteriza uma tipologia de Território como muitos pensam, Territórios da Cidadania se refere tão somente a um Programa Governamental criado em Fevereiro de 2008 abrangendo os Territórios Rurais ou de Identidade³⁰. No seu primeiro ano de funcionamento, foram atendidos pelo Programa 60 Territórios em todo País e em 2009 alcançou 120 Territórios.

Tratou-se³¹ de um Programa robusto, envolvendo no seu auge 22 órgãos federais com orçamento que chegou a destinar R\$ 12,9 bilhões em 2009, distribuídos em 177 ações governamentais. O Programa, cuja condução esteve sob a responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República, foi, sem dúvida, a adesão mais consistente por parte do Governo Federal como um todo, à estratégia de desenvolvimento territorial, reconhecendo os Territórios como unidades de planejamento de muitas políticas públicas importantes.

O Programa Territórios da Cidadania para funcionar, dependia das instâncias colegiadas representativas de cada território, cabendo a essas institucionalidades o controle social de algumas políticas e de outras o papel deliberativo ou consultivo. Em

³⁰ Ver item 10 para compreender que Territórios Rurais e Territórios de Identidade são a mesma coisa do ponto de vista da política pública como concebido pela SDT/MDA.

³¹ Verbo utilizado no passado porque mesmo que o governo não tenha acabado definitivamente com o Programa, não emitiu mais, a partir de 2010, a matriz de Investimentos que caracterizava o seu funcionamento.

2014, o Governo Federal divulgou uma nova matriz de ações, desta feita com o número de ofertas menor e orçamento mais modesto, com a responsabilidade de gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Na prática, diferente do período 2008 e 2009, o Programa perdeu força e não foi adiante.

Na Bahia, o Programa Territórios da Cidadania alcançou 9 Territórios de Identidade³² e, em 2008, para fortalecer a estratégia do governo federal, o governo do Estado também elaborou uma matriz de investimentos por Território, mas assim como ocorreu com a disponibilização dos recursos federais, não houveram desdobramentos consistentes em termos de execução.

1.16 Ajustes no mapa territorializado e nas toponímias em 2011

Diferente da situação anterior de 2004 quando a política de apoio ao desenvolvimento territorial estava ainda incipiente e ganhando força no Brasil e na Bahia e não havia nenhuma normatização para os ajustes na composição de municípios para integrar um Território e nem para eventuais mudanças nas toponímias³³, esses ajustes passaram a ser normatizados pela Resolução 03 do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), publicada no Diário Oficial do Estado dia 25 de fevereiro de 2011 que definiu os critérios para a reconfiguração dos limites territoriais e para a troca de toponímias.

Esta Resolução, com o amadurecimento da política pública de desenvolvimento territorial na Bahia, foi realmente imprescindível, posto que havia a necessidade de ter uma instância que pudesse, com isenção, separar as justas mudanças de reconhecimento de novos Territórios e de toponímias, dando-lhes legitimidade, dos casuísmos de grupos locais que começaram a aparecer rotineiramente apresentando um “novo Território” ou uma nova composição para um Território.

Foi também preciso algum tempo para que muitos representantes do poder público e da sociedade civil dos Territórios entendessem que não seria possível mudar a composição e o nome dos Territórios a todo instante na medida que houve a adoção por

³² Os Territórios de Identidade que foram contemplados com o Programa Territórios da Cidadania foram Sisal, Semiárido Nordeste II, Itaparica, Chapada Diamantina, Irecê, Velho Chico, Litoral Sul, Baixo Sul e Sertão do São Francisco.

³³ Também diferente de 2007 quando foi definida a territorialização do Estado a partir da sanção da Lei 10.705/2007 que vinculou o recorte territorial à execução do Plano Plurianual 2008/2011 - fato que juridicamente “congelou” eventuais mudanças de composição e toponímia até a finalização do PPA em dezembro de 2011.

parte do Estado dessa configuração para compor os Planos Plurianuais e que, portanto, os ajustes só poderiam ser realizados entre um e outro Plano, a cada 4 anos.

Uma vez superada a fase de ausência de uma instância reguladora, coube ao CEDETER dar tratamento em 2011, para a inclusão na nova Lei do PPA de 2012/2015, aos ajustes acumulativamente pretendidos no período de 2008 a 2011 quando a Lei vigente (10.705/2007) não previa alterações.

Os Artigos 6º. e 7º. da Resolução 03 indicou quais deveriam ser os procedimentos operacionais para os ajustes, a saber:

Art. 6º. – Os pleitos de recomposição deverão ser encaminhados à Secretaria Executiva do CEDETER até o último dia do mês de abril do penúltimo ano de vigência do PPA.

Art. 7º. – As solicitações de recomposição territorial deverão passar por amplo processo de discussão com entidades representativas, entes federativos, diversos segmentos e outros fóruns presentes no Território. (SEPLAN, 2011).

Os demais Artigos da Resolução 03 do CEDETER detalham como deva ser o “processo”, firmado no Artigo 7º. e as rotinas internas do Conselho para recepcionar, analisar e deliberar sobre as mudanças antes da elaboração do novo PPA.

Estabelecido os procedimentos, o primeiro período para os ajustes deu-se em 2011, antecedendo a elaboração do PPA 2012/2015. Entre as mudanças requisitadas pelos Territórios, estava a troca do nome de três, a migração de três municípios para outros territórios e a criação de um novo Território.

Como resultado dos ajustes em 2011, aprovado pela reunião plenária do CEDETER em abril de 2011, o Território de Identidade Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte passou a se chamar Litoral Norte e Agreste Baiano; o Território do Oeste Baiano passou para Território da Bacia do Rio Grande; o Território de Vitória da Conquista recebeu a denominação de Sudoeste da Bahia e; o Território de Itapetinga passou para Médio Sudoeste.

Em relação a composição, três municípios passaram a integrar outros Territórios de Identidade: Miguel Calmon passou a fazer parte do Território Piemonte da Diamantina³⁴; o município de Iramaia saiu do Território Vale do Jequiriçá para o Território Chapada Diamantina; e o município de Ibirapitanga saiu do Território Litoral Sul para compor o Território do Baixo Sul.

Na mesma oportunidade, foi reconhecido o Território de Identidade da Costa do

³⁴ Antes era antes era do Piemonte do Paraguaçu.

Plurianuais a composição de municípios para compor os Territórios e definir o processo de ajustes através do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER, instituído nesse mesmo Decreto.

Este Decreto passou a ser o principal marco normativo dos Territórios de Identidade, já que criou o CEDETER enquanto órgão colegiado vinculado à SEPLAN e definiu suas atribuições, incluindo a análise de propostas para criação e modificação dos Territórios de Identidade. O Decreto também previu a homologação dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETER, pelo CEDETER.

Derivado desse Decreto, no sentido de dar operacionalidade às suas atribuições, o CEDETER aprovou as Resoluções 02 e 03, onde na primeira se definiu o seu funcionamento e a organização e funcionamento dos CODETER e a segunda definiu a forma de analisar e aprovar as mudanças na composição e toponímia dos Territórios.

1.18 Segundo Plano Plurianual territorializado (PPA–P 2012/2015)

A elaboração do PPA 2012/2015 se deu em meio à discussão do Plano Estratégico de Longo Prazo do Governo também sobre a liderança da SEPLAN, respondendo este último pelo nome de Plano Bahia 2023. Este Plano Estratégico deveria ser constituído a partir da colaboração da sociedade, a partir de diálogos em torno dos principais temas envolvidos na gestão pública do Estado.

Assim, de 17 de dezembro de 2009 a 17 de março de 2010, sob a coordenação da SEPLAN, foram realizados eventos de debates públicos reunindo diversos seguimentos econômicos e sociais. O público foi composto de empresários, membros da academia e de movimentos sociais, gestores governamentais, e representantes de organizações diversas.

A concepção do Plano Bahia 2023 era a de estabelecer um planejamento estratégico de longo prazo, tendo o marco histórico do ano de 2023 como final, data em que se fará 200 anos da independência da Bahia. O Plano seria concebido para abarcar três Planos Plurianuais, quais sejam os de 2012/2015; 2016-2019 e 2020/2023. Contudo, a SEPLAN não levou adiante esta estratégia e continuou a elaborar o PPA desvinculado de um Plano de mais longo prazo.

Para favorecer uma participação mais qualificada no PPA 2012/2015, a SEPLAN optou por um público mais focal, definido em até duzentas (200) pessoas, o número máximo de participantes por Território de Identidade, sendo privilegiado os membros

dos Colegiados Territoriais e alguns convidados que fossem reconhecidos como atores do desenvolvimento local, incluindo a sociedade civil e os poderes públicos das três esferas federativas que não fizessem parte dos colegiados.

Toda a concepção e a estratégia de escuta do PPA foi montada, discutida e pactuada com a CET e com o CAPPa. Para dar partida ao processo, foi realizado um seminário de alinhamento e aprofundamento da estratégia com representantes dos 27 Territórios de Identidade. Como principal encaminhamento deste seminário introdutório, foram estabelecidos os Grupos de Trabalho Territoriais (GTT), compostos de nove membros em cada Território, sendo cinco da sociedade civil e quatro dos poderes públicos. Dentre estes, deveriam ter participação garantida no GTT, os Articuladores de Cultura, os membros do CAPPa e os Coordenadores dos Núcleos Diretivos dos Colegiados Territoriais.

Como diretriz operacional para a formulação participativa deste novo PPA-P 2012/2015, os GTT foram incentivados a traçar um plano de trabalho de acordo com suas realidades territoriais, a fim de realizarem a mobilização da escuta, através de reuniões municipais e intermunicipais, discutindo as premissas vistas no seminário e buscando utilizar como ponto de partida para a retirada das propostas, os PTDRS existentes, concluídos ou em fase de elaboração.

Para coordenar e animar as plenárias territoriais do PPA-P, o governo da Bahia instituiu um Núcleo de Moderadores do Estado, criado pelo Decreto nº 11.729, de 25 de setembro de 2009, cujos membros foram capacitados na metodologia definida para ser aplicada nas plenárias.

Para facilitar a absorção das propostas da sociedade, a SEPLAN dividiu o PPA em três (03) Eixos Estruturantes: 1- Inclusão Social e Afirmação de Direitos; 2- Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura para o Desenvolvimento; e 3- Gestão Democrática do Estado. Cada Eixo continha um conjunto de Temas correspondentes, e estes, por sua vez, desdobravam-se em Subtemas. Os participantes poderiam escolher o Eixo, o Tema e o Subtema, incluindo neste a sua proposta. Este caminho facilitou a seleção e ordenamento das propostas nos Programas de Governo e possibilitou uma contribuição mais eficiente da sociedade.

Ao todo, nas plenárias territoriais do PPA-P 2012/2015, compareceram seis mil e quarenta e dois (6.042) pessoas, de onde foram produzidas três mil, duzentos e oitenta e sete (3.287) propostas, das quais duas mil, novecentos e noventa e seis (2.996) tiveram origem nos membros da sociedade civil e duzentos e noventa e duas (292) dos Grupos

Institucionais, compostos por mandatários e servidores municipais e estaduais.

Ao final, foram validadas pela SEPLAN, Hum mil novecentos e cinquenta e duas (1.952) propostas, as quais foram enviadas para as Secretarias do Estado alocarem em seus orçamentos anuais, de acordo com os seus Programas e Projetos. Os Colegiados Territoriais, por sua vez, receberam o arquivo digital contendo, também, as propostas levantadas na plenária de escuta e as que foram selecionadas para inclusão no orçamento das Secretarias.

Para facilitar ainda mais a participação popular, foi desenvolvido pelo Estado uma ferramenta eletrônica: o PPA Net. Esse sistema ficou no ar de abril a junho de 2011. Por ele, cidadãos puderam acessar pela rede mundial de computadores e incluir até dez (10) propostas de qualquer um dos eixos, por Território de Identidade. Através desta ferramenta, sete mil (7.000) indicações foram coletadas.

Uma vez instituído o PPA-P, a relação estabelecida entre o Governo e a Sociedade Civil trouxe à tona a discussão sobre a manutenção ou não do Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPPa). O centro da discussão eram os argumentos trazidos pelos Gabinetes da SERIN e da SEPLAN de extinguir o CAPPa, uma vez que a criação e o fortalecimento do CEDETER superavam a necessidade de dois conselhos. Na visão do governo da Bahia, o CEDETER era maior, mas estratégico, devendo o CAPPa se transformar em uma Câmara Técnica deste Conselho.

Os representantes da sociedade civil defendiam, contudo, que ambos os conselhos fossem mantidos, em função de terem objetivos diferentes. Para as organizações da sociedade civil, o CEDETER era o espaço da concepção e condução da estratégia da política territorial e o CAPPa um espaço de controle social sobre a execução do PPA, uma experiência que deveria ser aperfeiçoada e não extinta. Após longos debates, a SEPLAN recuou e aceitou a manutenção do CAPPa como defendido pela sociedade civil.

Para a materialização do processo de acompanhamento participativo do PPA, a CET e o CAPPa elaboraram uma proposta contendo um roteiro de procedimentos, que foi discutida e aprovada no CEDETER, na qual compreendeu:

- a) Instalação e funcionamento de uma mesa de pactuação, composta por representantes da Seplan, Serin, Sefaz, Casa Civil, CET e CAPPa;
- b) As entregas dos programas devem ser apresentadas de forma territorializada;
- c) A pactuação deve ser dividida pelas Leis Orçamentárias Anuais (LOA),

- distribuindo-se previamente as ações propostas por ano orçamentário;
- d) A pactuação deve selar o compromisso de revisão do PPA, após dois anos de vigência;
 - e) A pactuação deve garantir um modelo de monitoramento que seja acessível à sociedade civil, definindo-se a ferramenta a ser utilizada;
 - f) A pactuação deve ter a chancela do governador e a ratificação de todos os secretários envolvidos.

Enquanto que para o governo, a escuta social e o levantamento das propostas da sociedade já faziam parte de um compromisso político do Governo para com os Territórios de Identidade, para a sociedade civil, a pactuação deveria ser mais do que isso. Deveria conter um dispositivo objetivo de garantir a passagem das demandas sociais da esfera do PPA para o Orçamento Público Anual, e deste para a execução concreta no solo do Território. A CET e o CAPPa queriam fazer valer a premissa da própria política de desenvolvimento territorial baiana: a de que os Territórios de Identidade são os espaços de planejamento e execução de políticas públicas.

Contudo, o desfecho para a reativação do CAPPa não foi o esperado pela sociedade civil. O Governo reverteu a decisão do CEDETER e não publicou o Decreto que garantiria a permanência do Conselho do PPA e o funcionamento do Conselho ficou comprometida.

Em contrapartida, a SEPLAN buscou realizar uma prestação de contas da execução do PPA, realizando os Diálogos Territoriais, a partir da apresentação, por Território, daquilo que as Secretarias haviam realizado e de um balanço geral da performance do Governo. O objetivo da SEPLAN era realizar uma plenária por Território de Identidade, a fim de demonstrar a execução e debater as realizações contidas no PPA, desdobradas no orçamento público, com os Territórios.

Nesta perspectiva, foram realizadas 17 plenárias dos “Diálogos Territoriais”, entre abril e junho de 2013, sendo interrompido pela SEPLAN para a realização das audiências públicas do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), que tinham prazo legal para acontecer. Depois disso, a SEPLAN não retornou mais aos Diálogos, notadamente por conta de mais uma troca de gestores da secretaria, a partir de 01 de Janeiro de 2015.

Desta forma, assim como aconteceu no primeiro PPA-P, o segundo foi igualmente recheado de participação social com abordagem territorial no seu momento de

elaboração, mas com processo de acompanhamento fragilizado e praticamente inexistente.

1.19 Lei Estadual 13.214/2014 como principal marco jurídico

Consta que todo o arcabouço legal da política de desenvolvimento territorial na Bahia até dezembro de 2014, era fundamentado em Decretos do Governo e Resoluções de CEDETER, fato que gerava instabilidade nas ações por não estarem regulamentadas em Lei, a fim de que se tornasse política de estado e não de governo. Um marco legal, contendo os fundamentos gerais, conceitos, instâncias e espaços de participação, definições legais com objetivos da política, precisava ainda ser oficialmente instituído.

O instrumento mais importante do marco regulatório eram as Leis do PPA, que são transitórias por vigorarem apenas para cada 4 anos e o Decreto de criação do CEDETER. Por esta razão, a CET apresentou diretamente ao Governador em 08 de maio de 2013, uma proposta de Lei e, em havendo por decorrência constituído Grupo de Trabalho para o refinamento da proposta e enviado para a Assembleia Legislativa, a Lei 13.214 de 29 de dezembro de 2014 foi aprovada e imediatamente sancionada pelo executivo, elevando todas as ações de apoio ao desenvolvimento territorial da Bahia à categoria de Política Pública de Estado.

Cabe realçar, contudo, que este tempo entre a audiência de maio de 2013 e a sanção da Lei em dezembro de 2014, foi de intensos debates, tanto entre os coordenadores da CET e os deputados, quanto entre a CET e a SEPLAN e SERIN. Ao final, duas questões principais seguiram divergentes até o momento da votação da Lei no Plenário da Assembleia: a primeira dizia respeito à legitimidade para eleger os representantes da sociedade civil no CEDETER, onde a CET defendia que este espaço deveria ser, como até então em uma plenária da própria CET e a SEPLAN, contrariamente, não abria mão de institucionalizar os CODETER, criar um vínculo mais concreto entre estes e o Estado.

A visão do Governo era a de que, uma vez se instituindo mecanismos de financiamento dos espaços pelo Estado e dando-lhes certos poderes de influenciar nas peças orçamentárias, estes deveriam ser parte do arcabouço estatal. Para isso, a SEPLAN defendia que a eleição dos conselheiros do CEDETER devesse se dar dentro de uma Conferência Estadual dos Territórios, convocada para este fim, pelo Governador do Estado; a segunda questão em litígio estava relacionada aos membros do CAPPA, já

que para a SEPLAN, os membros do CAPPa deveriam ser os mesmos conselheiros da sociedade civil do CEDETER, enquanto que para a CET, a CAPPa deveria ser composta por outros membros dos Colegiados Territoriais.

Para viabilizar o entendimento entre a CET e a SEPLAN, sem prescindir de instituir oficialmente a política pública, o governo optou por deixar em aberto os dois temas polêmicos acima relatados, resguardando, no consenso, esse instrumento de democracia participativa. Ficaram garantidos na Lei, o CEDETER, os CODETER e o CAPPa. A Lei, inclusive, avançou no aspecto da participação, quando garante que a mesma deve ocorrer não somente no PPA, mas também durante a LDO e a LOA.

Outro avanço importante da Lei 13.214/14, foi a normatização do apoio técnico e financeiro dos CODETER pelo Estado. As mudanças de toponímias e a reestruturação dos Territórios ficam vinculados, como antes, às leis do PPA, a cada quatro anos.

Pela nova Lei, a composição do CEDETER foi alterada, ampliando o leque de secretarias presentes, saindo de 08 para 11: Casa Civil, Planejamento (que continua com a presidência e a secretaria do Conselho), Desenvolvimento Rural (responsável pela vice-presidência), Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura (SEAGRI), Educação, Saúde, Desenvolvimento Urbano, Cultura, Meio Ambiente, Relações Institucionais e Segurança Pública.

Este Marco Legal coloca a Bahia num lugar destacado no cenário nacional do desenvolvimento territorial. A abordagem territorial, a partir de então, ficou inserida no planejamento do Estado, obrigatoriamente vinculada ao ciclo orçamentário, com um Conselho paritário para formular suas diretrizes, composto por secretarias importantes e presidido pela Secretaria de Planejamento. Além disso, estabelece um espaço de controle social do PPA: o CAPPa, que terá assessoria da SEPLAN para realizar o seu trabalho. Além disso, os Colegiados Territoriais são assumidos como instâncias de concertação vinculadas ao Estado, que se compromete a financiá-las.

O desafio, a partir da Lei, é fazer funcionar tal arcabouço. A sociedade civil e o Estado deverão permanecer dialogando, agora de maneira mais sólida, através de uma política de Estado e não de Governo. Deste exercício democrático é que sairão os avanços para consolidação desta nova cultura política.

1.20 O terceiro Plano Plurianual Territorializado (PPA-P 2016/2019)

A elaboração do terceiro Plano Plurianual Participativo (PPA-P) foi levada a efeito no terceiro governo subsequente do Partido dos Trabalhadores, com o Governador eleito em outubro de 2014, Rui Costa. Assim como nas experiências anteriores, a escuta social foi feita com base nos Territórios de Identidade.

Quando a SEPLAN iniciou o processo de montagem do processo de construção do PPA 2016-2019, o Núcleo do Governo defendeu um PPA estratégico, com programas mais enxutos, transversais e integrativos, composto de programas que integrassem as diversas áreas e fossem em menor quantidade. Por conseguinte, internamente, a SEPLAN retirou a coordenação do PPA da Superintendência de Gestão e Avaliação e passou para a Superintendência de Planejamento Estratégico (SPE).

A SPE passou então a desenhar um plano de transformar o PPA num instrumento de planejamento estratégico de médio prazo, como tem de ser um plano desta natureza. No desenho final, optou-se por um Plano que deveria ser discutido transversalmente, a fim de integrar as ações das secretarias setoriais na estrutura do Plano, de modo a qualificar a construção dos programas, das metas, compromissos e iniciativas com produtos claros e mensuráveis da execução, a serem entregues à sociedade.

A dimensão estratégica do PPA-P 2016/2019 foi estabelecida a partir de quatro elementos que precederam a dimensão tática e operacional do Plano: i) os cenários prospectivos para a Bahia; ii) as diretrizes do Programa de Governo participativo (PGP); iii) a avaliação do PPA 2012/2015; e ii) a avaliação das diretrizes do PPA da União 2016-2019, para se manter o alinhamento com o PPA federal.

Estas premissas desembocaram, por sua vez, em quatorze (14) diretrizes estratégicas do Plano que foram utilizadas para a composição da matriz programática, composta por Eixo, os Temas Estratégicos e Programas. Estes últimos, por sua vez, foram constituídos de ementa e indicadores.

Diferentemente do PPA 2012-2015, no qual cada Programa tinha origem em apenas uma área temática específica, neste, os Programas passaram a contemplar concomitantemente vários dos quatorze (14) temas estratégicos. A divisão do PPA em vários eixos foi abolida porque isso gerava fragmentação de temas comuns, daí a razão do governo ter optado por manter apenas um único eixo: Planejamento e Gestão Estratégica para o Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável.

Tudo ficou bem claro no Decreto de número 16.014/2015, que dispõe sobre a “Elaboração do Plano Plurianual Participativo 2016-2019 do Estado da Bahia”. Este Decreto regularizou os procedimentos e as regras para a construção do PPA e definiu as

bases em que as Secretarias do Governo deveriam trabalhar. A participação social ficou garantida desde o título do PPA, que já se definia como PPA Participativo.

Para este terceiro PPA P, o Governo adotou medidas mais restritivas para a participação, em comparação com os outros dois PPA antecedentes. O primeiro foi aberto e irrestrito, o segundo foi limitado às plenárias de até duzentos participantes, desde que representativos de organizações, e contou com o PPA-NET como ferramenta de consulta social mais aberta. Neste novo PPA-P, o público ficou reduzido aos membros dos Colegiados Territoriais, já que para o Governo seriam escutas de ajustes, devendo as proposições apresentadas pelos Territórios no PPA anterior (2012-2015) serem revisadas como ponto de partida, fazendo um balanço do que fora executado e do que estava pendente. Definiu-se como estratégia, a apresentação pelos 27 Territórios, de quarenta (40) prioridades, cada um.

A escuta para o PPA-P, além de ocorrer nos Territoriais de Identidade envolvendo os membros dos colegiados territoriais, foi aberta para outros Conselhos Temáticos constituídos pelo Estado, envolvendo assim, as representações dos principais segmentos da sociedade. Os Conselhos deveriam apresentar proposições advindas de suas respectivas Conferências, podendo elaborar proposições conjuntas.

A Diretoria de Planejamento Territorial (DPT), da SEPLAN, ficou responsável, mais uma vez, pela coordenação das escutas sociais quando foram agendadas as plenárias nos 27 Territórios de Identidade. Para tanto, novamente, foi organizada uma metodologia participativa, sobre responsabilidade da Universidade Corporativa do Servidor, da SEPLAN, que repassou a mesma aos agentes facilitadores da DPT e a outros colaboradores do Estado.

Como resultado, 2.298 (dois mil, duzentos e noventa e oito) pessoas participaram da escuta, produzindo 1.080 (hum mil e oitenta) propostas. Destas, 48% (quarenta e oito por cento) foram, de alguma forma, incorporadas aos programas de governo do PPA.

Uma inovação do PPA-P 2016-2019 foi a obrigação das Secretarias de Estado, apresentarem, antes do fechamento do Plano, quais as propostas das plenárias territoriais foram absorvidas, transformando-as em metas e compromissos. Uma segunda inovação foi que as propostas sociais não atendidas deveriam ser justificadas pelas secretarias responsáveis e tudo isso deveria estar inserido no FIPLAN, o sistema integrado de gestão e avaliação do Estado.

Por outro lado, a criação oficial do CAPPA pela Lei 13.214/2014 estabeleceu a instância para o monitoramento do PPA, dentro do CEDETER e, desta forma, o PPA- P

2016-2019, como elaborado, reuniu condições mais favoráveis para o monitoramento dos representantes da sociedade civil. Este conjunto de situações, representa um avanço nos dispositivos de governança territorial, algo já debatido e requerido ao longo do exercício anterior.

Ademais, o PPA-P 2016/2019 seguiu, como os dois outros anteriores, priorizando a área social, buscando consolidar conquistas sociais iniciadas já que as demandas sociais corresponderam a 82% (oitenta e dois por cento), contra 16% (dezesseis por cento) da área econômica e 2,0% (dois por cento) da área de gestão.

1.21 A quarta territorialização em 2015

Com o marco regulatório definido e 3 (três) PPA Participativos elaborados, tendo os Territórios de Identidade como espaço de planejamento e gestão de políticas públicas, a abordagem territorial para o desenvolvimento sustentável da Bahia aparenta ter entrado em um ciclo de consolidação, com capacidade instalada para absorver uma densidade grande de conteúdos representados por ações governamentais e privadas que incidam localmente, tanto para propor, planejar, monitorar e avaliar políticas públicas, quanto para fazer a concertação e o controle social de ações das mais diversas matizes.

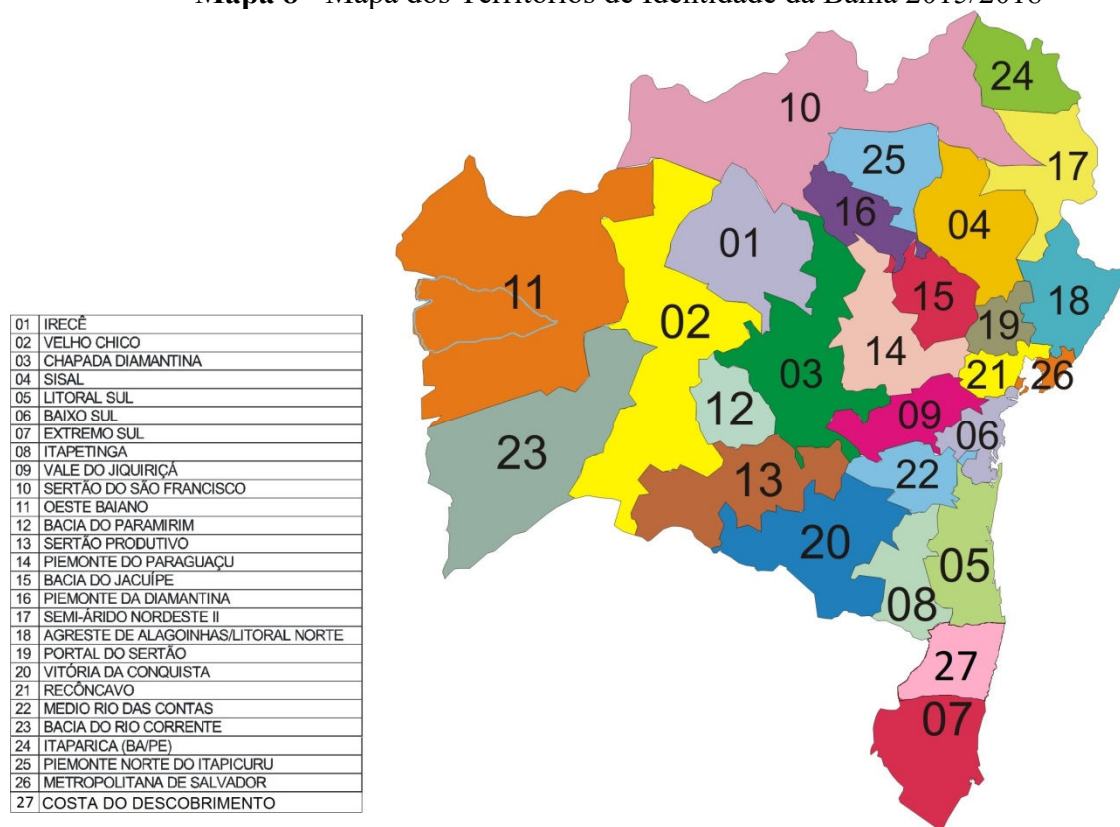
Tal maturação parece também ter alcançado maior estabilidade na composição de municípios nos Territórios e das toponímias. Não se tem visto movimentos, como no começo – salvo contemporizações isoladas – de grupos sociais ou iniciativas das Prefeituras, para proposição de mudanças no mapa da territorialização. Está havendo, como previsto, uma acomodação que ao longo dos primeiros ajustes, foram “consertando” as distorções existentes.

Como previsto da Resolução 03 do CEDETER, haviam em 2015, apenas algumas poucas discussões de ajustes na composição dos Territórios: No Território Sudoeste, algumas instituições começaram um movimento para criar um novo Território, o do Vale do Gavião, a partir de alguns municípios do mesmo Território; os representantes do poder público do município de Capim Grosso, atualmente no Território do Piemonte da Diamantina, manifestou intenção de migrar para o Território Bacia do Jacuípe; e alguns municípios do Território do Recôncavo e do Litoral Norte demonstraram interesse que convergia com interesse do governo do Estado, em migrar alguns municípios desses 2 Territórios para o Território Metropolitano de Salvador.

Das 3 (três) situações acima descritas, apenas a última tomou mais força e foi

apreciada e votada na reunião do dia 05 de Agosto de 2015. Para os outros dois casos, o CEDETER compreendeu que se tratava de iniciativas isoladas, com necessidade de maior discussão envolvendo os diversos componentes dos Territórios. Na situação discutida e aprovada, os municípios de Mata de São João, Pojuca, São Francisco do Conde e São Sebastião do Passé passaram a integrar o Território Metropolitano de Salvador; já Salinas das Margaridas passou a integrar o Território do Recôncavo. Foi efetivada desta forma, o quarto ajuste na composição de municípios nos Territórios de Identidade da Bahia que vigorará, como prevê a Lei 12.314/14, até o ano que antecede o PPA 2020/2023, qual seja 2019.

Mapa 8 - Mapa dos Territórios de Identidade da Bahia 2015/2018



Fonte:SEI/SEPLAN (2015)

Assim, desde os 5 primeiros Territórios definidos em 2003 quando o Estado ainda não estava totalmente territorializado - o primeiro em 2004 e o mais recente em 2015 - foram feitos cinco ajustes no mapa, todos com muita discussão e envolvimento da população local. Os três primeiros sem um processo formal de regulação e foi resultado da interação dos colegiados territoriais e da CET com a SDT/MDA, que, em última instância, era quem fazia o reconhecimento dos territórios com as suas respectivas composições de municípios, quando publicava no seu site institucional; já os dois últimos ajustes, sob a égide de uma Lei Estadual - com rito processual bem definido na Resolução 03 do CEDETER - adquiriu normativo jurídico, único no Brasil, que institucionalizou os Territórios de Identidade como unidades de planejamento e execução de políticas públicas.

Esta segurança institucional alcançada na Bahia fincou as bases para que a abordagem territorial para o desenvolvimento avance em passos mais largos, restando aos protagonistas e agentes locais, público ou privado, o aproveitamento que esta institucionalização trouxe que amplia e intensifica o relacionamento entre poder público e sociedade civil na busca de alternativas que elevem as condições de vida da população, razão maior da implantação e do fortalecimento dos territórios.

2. Panorama dos principais resultados

2.1 Introdução

Avaliar resultados da política de desenvolvimento territorial é uma tarefa complexa se forem buscados indicadores de ganhos efetivos para a população local sem observar as influências externas não controladas e o tempo de maturação das ações e, ao mesmo tempo, simples, se bem examinada nas suas características intrínsecas, próprias da abordagem territorial, que são pilares importantes para o alcance dos indicadores de mudanças na realidade econômica e social do Território.

É neste segundo caminho “simples” que este Capítulo pretende seguir. O propósito é, pois, identificar e apurar como alguns aspectos da abordagem territorial serviram para embasar a consolidação dos Territórios de Identidade da Bahia enquanto espaço de mudança social e econômica, sem necessariamente, neste momento, adentrar nas nuances que permitiriam, com outros métodos e noutro tempo, medir resultados que demonstrem alterações mais significativas nos padrões de vida as pessoas e do meio ambiente local.

A opção, neste caso, é adotar os mesmos parâmetros estabelecidos pela SDT para avaliar o desempenho da política de apoio aos Territórios no Brasil, em 4 grandes áreas de resultado, quais sejam: a) o fortalecimento da gestão social; b) a ampliação das redes sociais de cooperação; c) as bases para a dinamização econômica; e d) a articulação e integração de políticas públicas.

Essas mesmas áreas de resultado serão aqui tomadas para “contabilizar” os principais resultados na Bahia, de 2003, quando foram iniciadas as ações, até 2015, quando foi elaborado o terceiro PPA Participativo (PPA-P 2016/2019) com a participação dos representantes dos Territórios de Identidade.

Importante, contudo, antes de relacionar os resultados, cabe clarificar a compreensão de cada uma dessas áreas de resultado a serem analisadas, tomando por base o que defendia a SDT, mas indo um pouco adiante numa formulação mais abrangente, conforme se segue:

- a) Fortalecimento da participação e gestão social: ampliação da participação da população do Território em espaços de discussão em busca de uma institucionalização (ainda que informal) de representação dos interesses locais que se vinculem ao planejamento e ao monitoramento de ações promotoras do

desenvolvimento territorial, tais como fóruns, plenárias, conselhos, comitês, conferências, entre outras, com capacidade deliberativa, normativa e gerencial, que possam exprimir a capacidade de gestão social do Território, incluindo a construção participativa de planos, programas e projetos;

b) Ampliação das redes sociais de cooperação: mobilização de um número significativo de agentes, organizações e comunidades de modo que possam estar a serviço das ações territoriais para além das habilidades anteriormente instaladas. Trata-se do crescimento do capital social dos Territórios, seja pela constituição de novas instituições de cooperação, seja pela desobstrução de conflitos internos ou ainda pelo despertar de agentes ou instituições detentoras de determinadas potencialidades que poderiam contribuir com o desenvolvimento do Território, mas que estavam latentes;

c) Dinamização econômica: melhoria da qualidade e da agregação de valor dos produtos e serviços dos Territórios, com instalação de instrumentos geradores do crescimento da produção e da produtividade a partir de investimentos em tecnologia, industrialização e eficiência no comércio. Deve refletir também a inclusão produtiva de segmentos sociais anteriormente invisíveis ao mercado, assim como a possibilidade de gerar emprego e renda para a população do Território. O fortalecimento de cadeias e sistemas produtivos estão entre os principais resultados a serem apurados nessa área de resultado;

d) Articulação e integração de políticas públicas: capacidade do Território em atrair um número maior e com valores mais expressivos de programas e projetos públicos, juntando órgãos e instituições públicas em torno de arranjos institucionais intercolaborativos, dividindo e compartilhando responsabilidades que potencialmente se transformem em laços de cooperação a favor do Território.

O que se busca na abordagem territorial, ao final, é a chegada mais uniforme das políticas públicas que possam se transformar em resultados que elevem a qualidade de vida da população e a sustentabilidade ambiental a partir das boas experiências que vão sendo desenvolvidas e se acumulando. Daí a necessidade de se registrar e disseminar o que se convencionou chamar de “boas práticas em desenvolvimento territorial”. Essas boas práticas, uma vez sistematizadas, podem ser postas a um processo de reprodução,

aprimorando-as e adequando-as para ganhar escala no Território.

2.2 Participação e gestão social

Do ponto de vista da participação social dos Territórios de Identidade da Bahia, os melhores resultados que se pode apurar estão relacionados à elaboração dos 3 Planos Plurianuais Participativos (2008/2011, 2012/2015 e 2016/2019) e das Conferências temáticas ou setoriais. Do ponto de vista da gestão social, merecem destaque a constituição e o funcionamento dos colegiados territoriais e seus comitês de governança, a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS) e seus instrumentos preparatórios e derivados (Diagnóstico, Estudos de Potencialidades Econômicas, Plano de ATER, etc.).

O processo de elaboração participativa dos Planos Plurianuais (PPA P) envolveram nas suas 3 (três) edições nos períodos de maio a junho de 2007, maio a julho de 2011 e abril a maio de 2015, mais de 20 mil pessoas dos 27 Territórios de Identidade com a realização de 69 plenárias que redundou na formulação de 12.367 propostas da população para compor o orçamento público estadual em benefício dos Territórios, conforme está discriminado no quadro 7 que se segue:

Quadro 7 - Participação social nas plenárias do PPA P na Bahia e Propostas formuladas

PPA P	Período de elaboração	Nº. de plenárias realizadas	Número de participantes	No. de propostas formuladas
2008/2011	Maio a junho/2007	15	12.120	8.000
2012/2015	Maio a julho/2011	27	6.042	3.287
2016/2019	Abril a Maio/2015	27	2.298	1.080
Total	////////////////////	69	20.460	12.367

Fonte: SEPLAN. Elaboração do autor (2017)

Embora possa se contabilizar como de excelente resultado, os números de plenárias, de participantes e de propostas para a afirmação dos Territórios enquanto espaço de consulta e planejamento das ações públicas do governo estadual, as etapas seguintes de acompanhamento e monitoramento dos Planos Plurianuais, deixaram muito a desejar.

No caso do primeiro PPA, previu-se a constituição e a atuação de um Conselho de Acompanhamento, o CAPP, formado por 2 representantes por Território. O referido Conselho foi oficialmente constituído pelo Decreto 10.571/2007, mas embora tenha

havido algumas reuniões e até uma atividade de formação, a atuação desse Conselho não logrou resultado para os Territórios em função do restrito relacionamento desses com os Colegiados Territoriais. Para suprir esta deficiência no acompanhamento, no período de abril a junho de 2011, foram realizadas atividades de apresentação do governo denominada “Diálogos Territoriais”, pelas quais foi possível o governo fazer uma devolutiva em 15 Territórios com o cumprimento das propostas formuladas nas plenárias do PPA-P e priorizadas para o acompanhamento do Governo e dos Colegiados.

Para o segundo PPA 2012/2015, já não foi mais previsto a manutenção do CAPPa como no anterior, ainda que a CET e os colegiados tivessem insistido com o Governo para a renovação deste colegiado. Como no primeiro caso, a fase de elaboração participativa do PPA foi rica e fortaleceu o Território, mas como também no primeiro caso, o acompanhamento dos resultados das propostas foi limitado, muito embora tenha se evoluído com a seleção, por Território, de 20 propostas tidas como estratégicas ao desenvolvimento local.

A novidade para a elaboração participativa do PPA 2016/2019 ocorrido no período de abril a maio de 2015, foi o resgate do Plano de Governo Participativo (PGP) do então candidato, atual governador Rui Costa, também elaborado com a consulta social aos Territórios.

Ainda retratando aspectos da participação social nos Territórios de Identidade, depois do primeiro PPA Participativo nos Territórios em 2007, onde todas as Secretarias do Governo do Estado estavam coletivamente presentes, algumas delas voltaram aos Territórios para a realização de conferências temáticas, como foram os casos das Conferências de Cultura, Direitos Humanos, Juventude, Comunicação, Educação, Saúde, Desenvolvimento Rural, Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), Mulheres e Economia Solidária.

O grau de complexidade do processo de preparação e mobilização dos participantes para as conferências temáticas foi enorme e a sua execução só foi possível devido a percepção da importância política que muitos órgãos de Estado, antes sentida apenas pelas Secretarias envolvidas nas plenárias do PPA, perceberam o potencial da divisão em Territórios com a organização dos Colegiados Territoriais na compreensão e execução das atividades programadas para aqueles espaços.

Nos Territórios, os órgãos públicos estaduais encontram ambiente organizado e mobilizado, participantes de eventos facilmente identificados por categoria ou setor e

até informações sobre locais e fornecedores de serviços de alimentação, hospedagem, som, todos os demais itens necessários para a realização de atividades que envolvessem um bloco de municípios.

Por conta deste ambiente profícuo, uma recente apuração da Secretaria do Planejamento do Estado, deu conta que foram realizadas no período 2003 a 2015, 293 (duzentos e noventa e três) conferências temáticas nos Territórios de Identidade da Bahia, conforme pode ser visualizado na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 - Ocorrência de Conferências Temáticas por Território de Identidade da Bahia no período de 2003 a 2015

Nº	Território de Identidade	Cultura	Comunicação	Juventude	Direitos Humanos	Saúde	Desenvolvimento Rural	Assistência Técnica	Seg. Alimentar e Nutricional	Economia Solidária	Educação	Mulheres
1	IRECÊ	1	1	1	1	1	2	1	2	1	2	1
2	VELHO CHICO	1		1		1	1	2	1		1	2
3	CHAPADA DIAMANTINA	1		1	1	1	1	2	2	1	1	1
4	SISAL	1	1	2	1	1	2	2	2	1	4	3
5	LITORAL SUL	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	2
6	BAIXO SUL			1				2	1		1	1
7	EXTREMO SUL							1	1			
8	MÉDIO SUDOESTE DA BAHIA	1					1	1	1			
9	VALE DO JIQUIRÍÇÁ			1			1	2	1	1		1
10	SERTÃO DO SÃO FRANCISCO		1	1	1		1	1	2	3	1	2
11	BACIA DO RIO GRANDE			2	1		1	1	2	1	2	1
12	BACIA DO PARAMIRIM						1	1	1		1	
13	SERTÃO PRODUTIVO		1	1	1	1	1	2	1		1	1
14	PIEMONTE DO PARAGUAÇU							1	1	1		
15	BACIA DO JACUÍPE	2	1	4	1	1	4	4	4	4	1	3
16	PIEMONTE DA DIAMANTINA	1		1		1		2	1	1		1
17	SEMI - ÁRIDO NORDESTE II			1	1	1	1	2	1	2	1	3
18	LITORAL NORTE		1	2	1		1	2	3	2	3	2
19	PORTAL DO SERTÃO	1	1	1	1	1	1	1	5	1	1	2
20	SUDOESTE	1		2	1		1	2	3	2	3	1
21	RECÔNCAVO			3		1		3	2	3		1
22	MEDIO RIO DAS CONTAS			3	2		2	2	5	1	3	1
23	BACIA DO RIO CORRENTE			1		1	1	1	1	1		

24	ITAPARICA	1		1	1			1	2	2		
25	PIEMONTE N. DO ITAPICURU			2		1	2	1	2	3	2	1
26	METROPOLITANO SALVADOR							1	1	1		
27	COSTA DO DESCOBRIMENTO							1	1	1		
TOTAL BAHIA		12	08	31	15	13	27	44	51	34	28	30

Fonte: CAR/FLEM. Sistematização do Autor

Nestas Conferências Territoriais, em praticamente todas, foram retiradas propostas e eleitos/as os/as delegados/as para as Conferências Estaduais, e, dessas, da mesma forma, como é próprio das Conferências, foram priorizadas e ajustas as propostas e eleitos/as os/as delegados/as para as Conferências Nacionais, levando assim, as contribuições do Estado para a qualificação das políticas públicas nacionais.

Para além da participação social, os Territórios de Identidade da Bahia, em relação aos do Brasil que também foram estimulados pela SDT/MDA, foram os que mais avançaram em termos de governança territorial. No Estado, a maioria os 27 Territórios têm Órgãos Colegiados constituídos seguindo a Resolução 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e de Apoio à Agricultura Familiar (CONDRAF) que prevê pluralidade, representatividade e diversidade de representantes.

Por representatividade, como posto pelo CONDRAF, entende-se que a base das organizações sociais esteja representada por essas entidades nos colegiados seguindo a densidade da representação no Território. Por diversidade, entende-se a participação dos diferentes atores sociais que atuam no processo de desenvolvimento sustentável, sejam jovens, mulheres, quilombolas, agricultores familiares ligados a diferentes comunidades e/ou arranjos produtivos, pequenos empreendedores, associações comerciais, etc. Quanto à pluralidade, pressupõe-se que as diferentes organizações (associações, sindicatos, organizações comerciais, cooperativas, etc.) estejam representadas, assim como os defensores de todas as concepções de desenvolvimento sustentável existentes no Território (CONDRAF, 2005).

Em todos os 27 Territórios de Identidade de Bahia foram formados os Colegiados Territoriais com um total de 1.439 (hum mil, quatrocentos e trinta e nove) instituições integrantes, sendo 855 (oitocentos e cinquenta e cinco) da sociedade civil e 584 (quinhentos e oitenta e quatro) do poder públicas das 3 (três) esferas de governo, o que demonstra a expressividade de participação dos agentes públicos e privados nestas instâncias.

Um levantamento feito pela Fundação Luis Eduardo Magalhães (FLEM), sob a encomenda da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), empresa pública da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), em setembro de 2015, apontou variação de 12 (doze) a 121 (cento e vinte e uma) instituições nos Colegiados dos Territórios do Estado, como mostra a Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 - Número de Instituições da Sociedade Civil e de Órgãos Públicos que integram os Colegiados Territoriais da Bahia.

Nº	Território de Identidade	Número de Instituições nos Colegiados Territoriais		
		Sociedade Civil	Poder Público	Total
1	IRECÊ	39	39	78
2	VELHO CHICO	28	40	68
3	CHAPADA DIAMANTINA	53	47	100
4	SISAL	16	24	40
5	LITORAL SUL	34	35	69
6	BAIXO SUL	59	58	97
7	EXTREMO SUL	08	04	12
8	MÉDIO SUDOESTE DA BAHIA	14	15	29
9	VALE DO JQUIRIÇÁ	29	26	55
10	SERTÃO DO SÃO FRANCISCO	30	20	50
11	BACIA DO RIO GRANDE	14	13	27
12	BACIA DO PARAMIRIM	28	12	40
13	SERTÃO PRODUTIVO	59	35	84
14	PIEMONTE DO PARAGUAÇU	06	09	15
15	BACIA DO JACUÍPE	35	23	58
16	PIEMONTE DA DIAMANTINA	05	07	12
17	SEMIÁRIDO NORDESTE II	37	27	64
18	LITORAL NORTE	80	41	121
19	PORTAL DO SERTÃO	63	19	82
20	SUDOESTE	56	23	79
21	RECÔNCAVO	25	19	44
22	MEDIO RIO DAS CONTAS	22	20	42
23	BACIA DO RIO CORRENTE	10	41	51
24	ITAPARICA	09	11	20
25	PIEMONTE N. DO ITAPICURU	18	18	36
26	METROPOLITANO SALVADOR	39	11	50

27	COSTA DO DESCOBRIMENTO	12	25	37
TOTAL BAHIA		855	584	1.439

Fonte: CAR/FLEM (2015). Elaboração do Autor

De um modo geral, os Colegiados Territoriais, na sua função de fazer a gestão social no Território, seguindo a orientação da SDT, tem desempenhado os seguintes papéis:

- Promover a gestão participativa e o controle social das políticas de desenvolvimento rural sustentável e o fortalecimento da agricultura familiar;
- Elaborar, implementar, monitorar, avaliar e aperfeiçoar o Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS);
- Promover a implementação e integração de políticas públicas municipal, estadual e federal;
- Apoiar e garantir a implementação e gestão dos projetos específicos a serem implantados;
- Estimular, apoiar, monitorar a implementação e gestão dos Planos Municipais de Desenvolvimento Sustentável;
- Construir, e propor soluções para a dinamização cultural, social e econômica do Território;
- Garantir a realização das reuniões, oficinas, encontros, seminários e outros, visando ampliar e consolidar a participação da população rural nas decisões do Território;
- Promover a divulgação interna e externa das potencialidades, demandas e ações desenvolvidas no território;
- Estabelecer parcerias para a implementação de estudos e pesquisas destinados a identificação das potencialidades e vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais e propor estratégias e ações compatíveis com o espaço territorial;
- Articular e apoiar os arranjos institucionais de âmbito territorial que se responsabilizarão pela elaboração, implantação e operacionalização dos projetos específicos;
- Articular, apoiar e participar no âmbito territorial, ações que visem a redução das desigualdades resultantes das questões de gênero, raça, etnia, faixa etária e grupos de minoria no espaço do Território.

Tratando ainda da gestão social nos Territórios de Identidade da Bahia a partir dos seus respectivos Órgãos Colegiados, a grande maioria dentre os 27 estabelecidos, avançaram no seu regramento de funcionamento e criaram um Regimento Interno, cuja matriz foi recomendada pela Coordenação Estadual de Territórios (CET) a partir de um documento propositivo da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial; outros criaram Câmaras, Núcleos, Comitês, Fóruns, e até, em alguns casos, foram constituídas personalidade jurídicas no formato de Associação.

A discussão entre formalizar ou não formalizar os Colegiados Territoriais não está vencida. Ao contrário, está sendo refletida e amadurecida, mas também já começa a ser experimentada. Há aqueles que já optaram pela não formalização e definiram que o Regimento Interno, de certa forma, “institucionalizaria” a gestão social do Território.

A convicção corrente, contudo, é que os Colegiados Territoriais foram criados para se firmar como uma instância política, que atua em busca de soluções compartilhadas para o desenvolvimento do Território. O fato concreto é que esses Colegiados e suas instâncias deram vida aos Territórios. Na tabela 3 a seguir está explicitado, por Território de Identidade, quais instâncias foram criadas nos últimos anos que ajudaram no processo de gestão social.

Tabela 3 - Territórios de Identidade da Bahia e seus instrumentos de gestão social

Nº	Território de Identidade	Núcleo Dirigente ou Grupo Gestor	Comitês temáticos	Regimento interno	Colegiado formalizado	Plano de desenvolvimento	Estudo de potencialidades	Núcleo Técnico	Fórum de secretários
1	IRECÊ	X	X	X		X	X	X	
2	VELHO CHICO	X	X	X		X	X	X	
3	CHAPADA DIAMANTINA	X	X	X		X	X	X	X
4	SISAL	X	X	X	X	X	X	X	X
5	LITORAL SUL	X	X			X	X	X	
6	BAIXO SUL	X	X			X	X	X	
7	EXTREMO SUL	X							
8	MÉDIO SUDOESTE DA BAHIA	X		X					
9	VALE DO JQUIRIÇÁ	X					X	X	
10	SERTÃO DO SÃO FRANCISCO	X	X	X		X	X	X	

11	BACIA DO RIO GRANDE			X			X	X	
12	BACIA DO PARAMIRIM	X							
13	SERTÃO PRODUTIVO	X	X					X	
14	PIEMONTE DO PARAGUAÇU		X						
15	BACIA DO JACUÍPE	X	X			X	X	X	X
16	PIEMONTE DA DIAMANTINA	X		X				X	X
17	SEMI - ÁRIDO NORDESTE II	X	X	X				X	
18	LITORAL NORTE	X	X	X		X		X	X
19	PORTAL DO SERTÃO	X	X	X	X			X	
20	SUDOESTE	X					X	X	
21	RECÔNCAVO	X						X	
22	MEDIO RIO DAS CONTAS	X	X	X		X	X	X	
23	BACIA DO RIO CORRENTE	X	X	X		X		X	
24	ITAPARICA			X				X	
25	PIEMONTE N. DO ITAPICURU	X		X				X	
26	METROPOLITANO SALVADOR			X					
27	COSTA DO DESCOBRIMENTO			X					
TOTAL BAHIA		22	15	17	02	11	12	21	05

Fonte: FLEM/CAR (2015). Elaboração do autor

Nota-se que apenas 5 dos 27 Territórios, não possuem uma Coordenação Central, fazendo opção pela gestão através das plenárias e que desses 22 que instituíram um Núcleo Gestor, 21 implantaram um Regimento Interno (80% do total), o que demonstra um elevado grau de organicidade.

O que não se avançou muito nos Territórios, conforme demonstra a Tabela 3, foi a criação de Fóruns de Secretários Municipais das mais variadas temáticas. Apenas 05 Territórios criaram Fóruns, contra uma expectativa da CET de organizar este tipo de institucionalidade em todos os Territórios, de algumas áreas importantes como Educação, Saúde e Agricultura.

A Tabela 3 também revela que há disparidades entre Territórios que se mostram mais estruturados ao implantarem quase todos os instrumentos que indicam uma gestão social mais efetiva e Territórios que praticamente não implantaram nenhum desses instrumentos, demonstrando neste último caso, terem alto grau de instabilidade institucional e risco de insolvência, em detrimento dos primeiros que demonstram maior nível de consolidação e amadurecimento institucional.

Outro quesito que merece destaque na Tabela é a quantidade de Território que elaborou seu Plano de Desenvolvimento Sustentável. Por enquanto, apenas 40% já possuem um Plano balizador do desenvolvimento que pode ser traduzido no esforço e

na mobilização local para a construção deste instrumento que, via de regra, demandou uma sequência de atividades preparatórias que incluem plenárias, grupos de trabalho, núcleos de discussão temáticos, diagnósticos, estudos, entre muitos outros, que atestam um padrão de gestão social qualificada no Território.

2.3 Redes sociais de cooperação

Não há ainda registros sistematizados de novas instituições criadas por influência direta dos Territórios de Identidade para além das vinculadas aos próprios Colegiados Territoriais, a imensa maioria informal, tais como os Núcleos Técnicos, as Câmaras Temáticas e os Fóruns de Secretários Municipais, todas essas já apresentadas no item anterior como integrantes de resultados que indicam fortalecimento da gestão social no Território.

Sabe-se, porém, que pelo menos 18 organizações produtivas formais da agricultura familiar, entre associações e cooperativas, surgiram nos últimos 10 anos na Bahia com as palavras “Território” ou “Territorial” compondo a razão social desses empreendimentos, o que de per si, pode-se concluir que essas instituições, na sua maioria, emergiram dos encaminhamentos dados pelos Colegiados Territoriais.

Não restam dúvidas, contudo, que os Consórcios Públicos Intermunicipais foram as instituições formais criadas na Bahia por influência direta dos Colegiados Territoriais que mais se destacaram no cenário recente, e por isso, essas instituições serão o foco dessa análise, pelo impacto que trouxe aos Territórios baianos em termos de ampliação da capacidade institucional para implantar novas e importantes ações.

Os Consórcios Públicos começaram a surgir na Bahia em 2008 com o agrupamento de algumas Prefeituras que tinham como elemento motivador a previsão de implantação de aterros sanitários e outras obras públicas de abrangência intermunicipal, estimulados pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR).

O diferencial na Bahia foi que, a partir da política pública de desenvolvimento territorial, os Colegiados Territoriais começaram a se apropriar da legislação e constituir tais instituições públicas conjugadas aos Territórios. Apesar dos Consórcios serem formados exclusivamente por entes públicos, o que estava na mira dos Agentes nos Territórios era que os Consórcios Públicos tivessem a mesma jurisdição ou composição

de municípios que os Territórios de Identidade.

Como planejado pelo governo federal, um dos objetivos dos Consórcios Públicos, era o de viabilizar a gestão pública nos espaços metropolitanos, em que a solução de problemas comuns só poderia se dar por meio de políticas e ações conjuntas. O Consórcio também permitiria que pequenos municípios agissem em parceria e, com o ganho de escala, melhorassem a capacidade técnica, gerencial e financeira das Prefeituras. Também seria possível, como concebido, fazer alianças em regiões de interesse comum, como bacias hidrográficas ou polos regionais de desenvolvimento, melhorando a prestação de serviços públicos para a população.

Os Consórcios Públicos, como normatizado pela Lei Federal 11.107 de 06/04/2005, podem ser constituídos entre todas as esferas de governo (Municípios-Municípios, Municípios-Estado, Estados-União, Municípios-Estado-União). Entretanto, seguindo a Lei, a União somente participaria de Consórcios Públicos em que também fizessem parte todos os Estados em cujos Territórios estivessem situados os Municípios consorciados. O governo federal começou a discutir a lei dos Consórcios em agosto de 2003 com o objetivo de regulamentar o artigo 241 da Constituição para dar mais segurança jurídica e administrativa às parcerias entre os entes públicos, mas na prática, no Brasil afora, e também da Bahia, os Consórcios que se estabeleceram foram aqueles formados entre Municípios, sem integração do Estado ou da União.

O Estado da Bahia tem sido destaque nacional na constituição deste tipo de organização pública, tendo já 23 instituições formalizadas e funcionando. Esse diferencial está diretamente relacionado à política de desenvolvimento territorial e a ela pode ser creditada essa ascendência pelos seguintes motivos:

- a) Foram nas atividades nos Colegiados Territoriais que as discussões para a criação desse tipo de ente público ganharam força e passou a fazer parte do planejamento local, buscando-se alternativas para a implantação dos projetos estratégicos para o Território, haja vista a limitação jurisdicional das Prefeituras para projetos que abrangesse mais de 01 município;
- b) A abrangência dos Consórcios Públicos no Estado, na maioria dos casos, coincide com a composição dos Territórios, havendo diferenças visíveis entre aqueles que adotaram a mesma abrangência e tem apresentado mais resultados e os que não adotaram e tem apresentado resultados inferiores, estabelecendo uma contaminação positiva para os que foram surgindo em seguida ao compararam

as duas situações;

- c) A construção social dos Territórios, com o adensamento de eventos sequenciados, ajudou a formar agentes que construíram, com mais facilidade, todos os procedimentos para a formalização de um Consórcio, tais como a articulação entre os gestores públicos municipais, a relação com as Câmaras de Vereadores para aprovar as adesões e o estabelecimento de um plano de ação com comprometimento e monitoramento coletivo; e
- d) Os Secretários Executivos dos Consórcios Públicos melhor posicionados e primeiros a se constituírem foram antes técnicos articuladores e assessores dos Colegiados Territoriais, imprimindo automaticamente a marca da abordagem territorial nessas novas instituições.

Dos 23 Consórcios Públicos baianos em funcionamento, 10 tem na sua razão social, o nome do Território, como pode ser visto no Quadro 8 abaixo:

Quadro 8 - Consórcios Públicos na Bahia que incorporaram o nome do Território de Identidade na sua Razão Social

Caracterização	Nome do Consórcio Público Intermunicipal
Consórcios que incorporaram o nome do Território na Razão Social	- Consórcio Público de Desenvolvimento sustentável do Território do Sisal – CONSISAL - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacuípe - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sertão do São Francisco - Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território de Irecê - Consórcio Intermunicipal do Território Médio Rio de Contas - Consórcio Intermunicipal do Território do Semiárido Nordeste II - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território do Piemonte Norte Itapicuru - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Costa do Descobrimento - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território do Litoral Sul
Consórcios que não incorporaram o nome do Território na Razão Social	- Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Circuito do Diamante da Chapada Diamantina - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Alto

	Sertão - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Sertão Baiano - Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Gavião - Consórcio Intermunicipal da APA do Pratigi - Consórcio Intermunicipal da Região Metropolitana de Salvador - Consórcio Intermunicipal do Recôncavo - Consórcio Intermunicipal do Alto Rio de Contas - Consórcio Intermunicipal da Mata Atlântica - Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Pardo - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Sudoeste da Bahia - Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio Corrente
--	--

Fonte: Seplan. Elaboração do autor.

Além destes 23 Consórcios Públicos já em pleno funcionamento na Bahia, existem ainda outros 9 (nove) sendo gestados, dos quais 02 estão incorporando o nome do Território na razão social e 7 (sete) não, conforme a relação abaixo:

- Consórcio Público Intermunicipal dos Municípios do Oeste da Bahia – CONSID;
- Consórcio Público Intermunicipal de Infraestrutura do Extremo Sul da Bahia – CONSTRUIR;
- Consórcio Intermunicipal do Vale do Paramirim – CIVARPA;
- Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Litoral Norte e Agreste Baiano;
- Consórcio de Desenvolvimento do Território do Médio Sudoeste;
- Consórcio Intermunicipal Costa dos Coqueiros – CICC; e
- Consórcio Públicos dos Municípios do Portal da Chapada Diamantina e adjacências.

Mesmo estando recém criados, como consequência direta da sua existência, os Consórcios Públicos vêm implantando um conjunto de projetos e ações que beneficiam os Territórios, através de convênios com órgãos federais e estaduais, dos quais vale a pena elencar:

- Estruturação do Consórcio Público com veículos e móveis: Sisal, Portal do Sertão, Bacia do Jacuípe, Sertão do São Francisco, Alto Sertão, Chapada Forte,

Piemonte Norte do Itapicuru, Costa do Descobrimento, Médio Sudoeste da Bahia e Mata Atlântica;

- Construção de cisternas de placas (16 m³) de armazenamento de água da chuva através de convênios com o MDS: Sisal, Portal, Bacia do Jacuípe, Chapada Forte, Sertão do São Francisco e Irecê;

- Aquisição de Patrulha Mecanizada, através de doação de equipamento da CAR: Portal do Sertão, Sisal, Bacia do Jacuípe, Alto Sertão, Médio Rio de Contas, Bacia do Rio Corrente, Vale do Jequiriçá, Chapada Forte, Vale do Rio Gavião, Sudoeste, Sertão do São Francisco, Sertão Baiano e Irecê;

- Implantação do Programa de Gestão Ambiental Compartilhada, através de Convênio com a SEMA: Portal do Sertão, Sisal, Bacia do Jacuípe, Litoral Sul, Irecê, Médio Sudoeste e Piemonte Norte do Itapicuru;

- Implantação do Cadastramento Ambiental Rural (CAR/CEFIR) através de Convênio com a SEMA: Portal do Sertão, Sisal, Bacia do Jacuípe e Médio Sudoeste;

- Elaboração do Plano de Gestão de Resíduos Sólidos, através de Convênio com o MMA: Irecê e Sertão do São Francisco;

- Elaboração dos Planos Municipais de Saneamento, através de convênio com a FUNASA: Alto Sertão, CIAPRA e Piemonte Norte do Itapicuru;

- Construção de Aterro Sanitário, através de convênio com a CODEVASF: Irecê,

- Execução do Projeto Produtores de Água, através de convênio com a ANA: CIAPRA Baixo Sul;

- Execução do Projeto Cidades Digitais, através de convênio com o Ministério das Comunicações: CIAPRA Baixo Sul;

- Convênio com a CAR/SDT para implantação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal (SUASA) para serviço de inspeção de produtos de origem animal (SIM): Portal do Sertão, Bacia do Jacuípe e Sisal.

Um aspecto que demonstra a força dos Consórcios Públicos na Bahia é a captação de recursos em diversos programas públicos federais. Apenas no período 2013/2014, estas novas instituições do Estado responderam por R\$ 204 milhões dos R\$ 303 milhões disponibilizados pela União para este tipo de nova institucionalidade que começou a se constituir em todo Brasil, equivalendo a 67% dos recursos captados por todos os Consórcios de outras unidades da federação. São números que impressionam já que, via de regra, ao surgimento de qualquer programa público novo não direcionado, a história

tem dado conta que os Estados mais beneficiados são os da Regiões Sul e Sudeste, tido com mais estruturados e organizados. Neste caso, os Consórcios Públicos baianos fizeram a diferença e este desempenho pode certamente – pelas evidências já acima relacionadas – ser creditado à política de desenvolvimento territorial levada a efeito no Estado. A Tabela 4 abaixo mostra esses valores:

Tabela 4 - Recursos captados pelos Consórcios Públicos do Brasil (2013/14)

Estado	Valor de Convênios da União com Consórcios Públicos (R\$ 1,00)	
	2013	2014
Bahia	115.975.448,31	88.737.229,73
Minas Gerais	42.875.523,35	698.547,00
Paraná	14.425.533,70	5.630.485,73
Pernambuco	5.773.946,75	5.339.078,04
Santa Catarina	4.518.926,60	2.967.149,00
Rio Grande do Sul	4.967.922,52	1.613.628,72
Demais Estados	4.068.046,18	3.534.122,26
Total	192.605.347,34	111.183.281,48

Fonte: MPOG (2015), elaboração da Seplan.

Cada um dos Consórcios da Bahia detém atualmente uma carteira de Projetos em execução, cujos valores constam agrupados na Tabela 4 acima e ainda um conjunto de outros Projetos em negociação com diversos órgãos públicos federais e estaduais.

2.4 Dinamização econômica dos Territórios

A inclinação dos Colegiados Territoriais na Bahia para o setor primário da economia na busca de soluções que elevem o padrão de renda da população é notória. Isto tem se dado não apenas porque as principais instituições e suas representações guardam vínculo com a produção rural e em especial com a agricultura familiar, mas porque também as oportunidades de investimentos que potencialmente poderiam ser atraídos para os Territórios tem origem em Programas Públicos direcionados para esta fração da população, não obstante ainda a própria política de desenvolvimento territorial ter sido gestada dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário, cuja centralidade do conjunto das suas ações é o meio rural e, em especial, as atividades produtivas dos agricultores de menor renda.

Setores como a indústria, o comércio e serviços, a mineração e o turismo na Bahia, embora representem 93,4% da riqueza gerada no Estado, segundo o IBGE (SEI,

2009, p.720), em contraposição ao setor agropecuário que responde por apenas 8,6% do Produto Interno Bruto (PIB) baiano, ainda não são discutidos com maior ênfase nos Territórios de Identidade. Esses temas ligados aos setores secundários e terciários da economia, infelizmente, ainda estão distantes dos debates territoriais.

Mas a explicação para essa predileção dos Colegiados Territoriais pelo PIB rural está na concentração deste PIB geral em pouquíssimos Territórios, já que 41% é gerado no Território Metropolitano de Salvador (SEI, 2009, p. 722 a 731) e outros 20% nos Territórios do Recôncavo, Bacia do Rio Grande (Oeste) e Extremo Sul. Ou seja, o pressuposto corrente adicional à existência de políticas públicas para o setor rural é que as chances para dinamizar a economia destes outros 23 Territórios é bem maior nas atividades agropecuárias.

Neste item que pretende apurar os resultados de movimentação dos Territórios na busca da dinamização da economia local, ficará, por conseguinte, limitado às atividades rurais, ao menos neste momento.

A análise aqui recairá sobre algumas ações de atração de investimentos para os Territórios que foram, de alguma forma, protagonizada pelos Colegiados Territoriais. Estão são os casos dos recursos do Programa de Infraestrutura e Serviços (PROINF) e do Projeto Bahia Produtiva que alcançaram todos os Territórios e de outras ações mais restritas a alguns, que mesmo sem atrair volumes expressivos de recursos, localmente foram desenvolvidos esforços com esta finalidade, como são os casos dos Planos Territoriais de Apicultura, das Redes Territoriais de Agroindustrialização e Comercialização e dos Abatedouros Públicos.

O Programa de Infraestrutura e Serviços, operacionalizado pela SDT/MDA, tem sido um dos mais relevantes para os Territórios, já que anualmente, um valor é disponibilizado para que cada Colegiado Territorial decida em que vai ser aplicado e quem será o agente operador público³⁵ dos recursos para fazer os investimentos no Território. Dessa forma, democraticamente, todos os anos, os Colegiados realizam plenárias específicas, as vezes mais de uma, para discutir e deliberar sobre a utilização dos recursos disponibilizados.

Para o Estado da Bahia, no período de 2003-2015, a SDT/MDA liberou, aproximadamente, R\$ 300 milhões, em apoio ao desenvolvimento dos Territórios, cujo

³⁵ Pelas regras do Proinf que vigoraram de 2003 até 2014, apenas as Instituições Públicas poderiam acessar os recursos e somente depois deste período também as Organizações Locais passaram a também acessar.

número de projetos e os correspondentes valores estão expressos na Tabela que se segue:

Tabela 5 - Número de Projetos e Volume de Recursos do PROINF aplicados na Bahia no período 2003/2015

Nº	Território de Identidade	Projetos Proinf 2003/2015	
		Quant	Valor
1	IRECÊ	25	6.045.554,29
2	VELHO CHICO	18	8.147.671,29
3	CHAPADA DIAMANTINA	26	10.889.647,11
4	SISAL	45	26.470.363,08
5	LITORAL SUL	20	3.179.459,45
6	BAIXO SUL	12	3.541.884,69
7	EXTREMO SUL	5	1.464.259,11
8	MÉDIO SUDOESTE DA BAHIA	2	2.544.697,53
9	VALE DO JQUIRIÇÁ	18	8.956.884,68
10	SERTÃO DO SÃO FRANCISCO	15	9.064.255,31
11	BACIA DO RIO GRANDE	3	855.010,00
12	BACIA DO PARAMIRIM	5	1.659.159,11
13	SERTÃO PRODUTIVO	10	2.602.014,91
14	PIEMONTE DO PARAGUAÇU	16	3.268.496,07
15	BACIA DO JACUÍPE	35	9.759.863,02
16	PIEMONTE DA DIAMANTINA	6	2.771.667,01
17	SEMI - ÁRIDO NORDESTE II	9	4.295.441,17
18	LITORAL NORTE	12	3.417.266,68
19	PORTAL DO SERTÃO	24	15.252.775,30
20	VITÓRIA DA CONQUISTA	10	3.861.396,28
21	RECÔNCAVO	13	4.675.383,10
22	MEDIO RIO DAS CONTAS	6	1.958.426,34
23	BACIA DO RIO CORRENTE	17	9.027.291,47
24	ITAPARICA	5	841.180,48
25	PIEMONTE N. DO ITAPICURU	8	3.193.409,76
26	METROPOLITANO SALVADOR	115	216.318.870,79
27	COSTA DO DESCOBRIMENTO	3	689.363,95
TOTAL BAHIA		483	351.499.366,13

Fonte: SGE/SDT. Elaboração do autor (2015)

Importante registrar que nem todos os projetos agregados na Tabela 5 foram obrigatoriamente aproveitados, embora disponibilizados e conveniados e ou contratados. Outra consideração é que nesses valores também estão incluídas as emendas parlamentares que nem sempre foram fruto do diálogo entre os Colegiados Territoriais e os Parlamentares que alocaram os recursos no Programa.

De qualquer forma, o importante é demonstrar que um valor expressivo de recursos chegou aos Territórios para a aplicação em projetos locais que foram discutidos e decididos pelos colegiados territoriais com a intenção de alavancar, reativar ou qualificar atividades produtivas locais. Alguns projetos inclusive, foram direcionados para processos formativos de uma determinada atividade econômica do Território.

Outro Projeto protagonizado pelos Colegiados Territoriais, este de período mais recente (2014/2015) e executado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), empresa pública do governo da Bahia vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural, foi o Projeto Bahia Produtiva. Para este caso, a CAR, a partir de recursos obtidos em Acordo de Empréstimo entre o governo estadual e o Banco Mundial, selecionou através de 4 Editais, 398 Subprojetos com aplicação de R\$ 127,0 milhões.

Coube aos Colegiados Territoriais, fazer a divulgação dos Editais, estimular as Associações e Cooperativas de Agricultores a inscreverem suas propostas e, mediante acordo operacional com a CAR, participar do processo seletivo com emissão de parecer sobre as propostas apresentadas.

O volume de recursos mobilizados por cada um dos Territórios de Identidade da Bahia juntamente com o número de projetos aprovados e conveniados pela CAR/SDR estão demonstrados na Tabela 6 adiante apresentada:

Tabela 6 - Número de Subprojetos e valores aplicados pelo Projeto Bahia Produtiva

Nº	Território	Edital 1		Edital 3		Edital 4	
		Socioambiental		Apicultura		Bov. Leite	
		Quant	Valor	Quant	Valor	Quant	Valor
1	IRECÊ	12	2.134.800,00	5	1.883.325,69	1	959.975,57
2	VELHO CHICO	13	3.080.100,00	5	2.069.930,78	4	1.983.817,20
3	CHAPADA DIAMANTINA	11	2.069.534,00	1	883.280,78	1	982.388,30
4	SISAL	13	2.453.800,00	2	895.776,75	3	736.165,09
5	LITORAL SUL	6	1.210.000,00	1	203.300,00	2	1.868.410,67
6	BAIXO SUL	10	1.743.605,60	0	0,00	0	0,00
7	EXTREMO SUL	4	1.015.000,00	3	1.724.115,22	5	2.176.969,78
8	MÉDIO SUDOESTE DA BAHIA	3	731.000,00	0	0,00	0	0,00
9	VALE DO JQUIRIÇÁ	7	1.345.500,00	1	329.625,23	1	428.606,52
10	SERTÃO DO SÃO FRANCISCO	10	1.944.000,00	8	3.007.250,46	0	0,00
11	BACIA DO RIO GRANDE	5	1.447.000,00	0	0,00	1	868.591,71
12	BACIA DO PARAMIRIM	4	1.025.000,00	1	262.235,22	2	1.661.748,88
13	SERTÃO PRODUTIVO	10	2.533.800,00	0	0,00	3	1.936.012,06
14	PIEMONTE DO PARAGUAÇU	4	848.000,00	2	708.750,00	2	1.676.170,63

15	BACIA DO JACUÍPE	8	1.587.750,00	9	2.566.867,69	6	1.963.544,76
16	PIEMONTE DA DIAMANTINA	3	852.500,00	2	544.675,23	2	1.118.921,10
17	SEMIÁRIDO NORDESTE II	13	2.569.000,00	8	2.533.275,99	1	138.986,55
18	LITORAL NORTE E AGRESTE BAIANO	5	1.742.000,00	1	290.450,00	2	261.346,40
19	PORTAL DO SERTÃO	6	1.550.000,00	1	240.175,23	0	0,00
20	SUDOESTE BAIANO	8	1.716.000,00	1	306.022,01	2	1.748.910,20
21	RECÔNCAVO	7	1.482.000,00	0	0,00	0	0,00
22	MEDIO RIO DAS CONTAS	3	723.000,00	0	0,00	0	0,00
23	BACIA DO RIO CORRENTE	8	2.223.500,00	0	0,00	0	0,00
24	ITAPARICA	7	1.970.900,00	0	0,00	0	0,00
25	PIEMONTE N. DO ITAPICURU	6	1.445.000,00	1	440.650,00	0	0,00
26	METROPOLITANO SALVADOR	4	782.000,00	1	334.250,00	0	0,00
27	COSTA DO DESCOBRIMENTO	9	2.493.000,00	2	849.275,23	1	369.802,03
TOTAL BAHIA		199	44.717.789,60	55	20.073.231,51	39	20.880.367,45

Nº	Território	Edital 5		Edital 6		Total	
		Caprinovinocultura		Pesca e Aquicultura			
		Quant	Valor	Quant	Valor	Quant	Valor
1	IRECÊ	5	2.334.903,01	0	0,00	23	7.313.004,27
2	VELHO CHICO	1	145.191,55	6	2.713.000,00	29	9.992.039,53
3	CHAPADA DIAMANTINA	1	395.214,20	0	0,00	14	4.330.417,28
4	SISAL	16	5.429.044,94	1	234.000,00	35	9.748.786,78
5	LITORAL SUL	0	0,00	5	4.678.000,00	14	7.959.710,67
6	BAIXO SUL	0	0,00	3	1.517.000,00	13	3.260.605,60
7	EXTREMO SUL	5	1.687.302,00	2	1.428.560,00	19	8.031.947,00
8	MÉDIO SUDOESTE DA BAHIA	0	0,00	2	588.000,00	5	1.319.000,00
9	VALE DO JIQUIRIÇÁ	0	0,00	0	0,00	9	2.103.731,75
10	SERTÃO DO SÃO FRANCISCO	6	1.244.398,00	3	1.810.500,00	27	8.006.148,46
11	BACIA DO RIO GRANDE	1	458.370,33	0	0,00	7	2.773.962,04
12	BACIA DO PARAMIRIM	0	0,00	0	0,00	7	2.948.984,10
13	SERTÃO PRODUTIVO	3	1.430.607,67	0	0,00	16	5.900.419,73
14	PIEMONTE DO PARAGUAÇU	1	302.957,86	2	668.640,00	11	4.204.518,49
15	BACIA DO JACUÍPE	14	4.840.824,32	0	0,00	37	10.958.986,77
16	PIEMONTE DA DIAMANTINA	1	332.801,36	0	0,00	8	2.848.897,69
17	SEMIÁRIDO NORDESTE II	9	1.350.503,23	0	0,00	31	6.591.765,77
18	LITORAL NORTE E AGRESTE BAIANO	0	0,00	1	368.000,00	9	2.661.796,40
19	PORTAL DO SERTÃO	1	449.390,00	1	417.000,00	9	2.656.565,23
20	SUDOESTE BAIANO	1	280.600,00	0	0,00	12	4.051.532,21
21	RECÔNCAVO	0	0,00	2	644.000,00	9	2.126.000,00
22	MEDIO RIO DAS CONTAS	1	483.801,36	1	268.000,00	5	1.474.801,36
23	BACIA DO RIO CORRENTE	0	0,00	2	715.000,00	10	2.938.500,00
24	ITAPARICA	0	0,00	4	2.496.000,00	11	4.466.900,00
25	PIEMONTE N. DO ITAPICURU	0	0,00	0	0,00	7	1.885.650,00
26	METROPOLITANO SALVADOR	0	0,00	1	158.000,00	6	1.274.250,00
27	COSTA DO DESCOBRIMENTO	0	0,00	3	2.083.000,00	15	5.795.077,26

TOTAL BAHIA	66	21.165.909,83	39	20.786.700,00	398	127.623.998,39
--------------------	-----------	----------------------	-----------	----------------------	------------	-----------------------

Fonte: CAR (2016)

O Projeto Bahia Produtiva seguirá ainda até 2021 e novos Editais serão publicados e os Colegiados Territoriais novamente serão envolvidos para divulgar e selecionar as propostas apresentadas. É meta, porém do Projeto, desenvolver ações de avaliação e monitoramento dos Subprojetos, para os quais a CAR tem demonstrado interesse em fazer estas atividades em parceria com os Colegiados.

Outra iniciativa dos Territórios de Identidade da Bahia que valem a pena explorar para que se possa contabilizar enquanto ganhos efetivos da política pública, ainda que tenham menor protagonismo e participação do Estado, são as Redes de Agroindustrialização e Comercialização dos Produtos da Agricultura Familiar. Os casos da Rede Sabor Natural do Sertão no Território do Sertão do São Francisco e, da Rede Gavião no Território Sudoeste Baiano e do Armazém da Agricultura Familiar e Economia Solidária no Território do Sisal, são os mais conhecidos por conterem fortemente o enfoque territorial nas suas ações.

A Rede Sabor Natural do Sertão é uma iniciativa de algumas Organizações Não Governamentais da Bahia que atuam na região semi-árida como o Instituto Regional da Pequena Agropecuária Adaptada (IRPAA) - que lidera a agremiação -, o Serviço de Assessoria às Organizações Populares Rurais (SASOP), o Centro Agroecológico do Assuruá (CAA), o Grupo Ambiental de Resistência (GARRA), a Fundação de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (FUNDIFRAN) e da Cáritas Diocesana de Caitité. A parceria desta rede se estende para o conjunto de cooperativas e associações atendidas por cada uma destas instituições.

Atualmente, participam da Rede quase 70 empreendimentos e quase 2.000 famílias dos Territórios do Sertão do São Francisco, Irecê, Velho Chico e Sertão Produtivo. A Rede é uma provedora de serviços técnicos de apoio ao beneficiamento e a comercialização da produção. Atendem e apoiam, desde grupos mais organizados como a COOPERCUC em Uauá na produção de geleias, doces e suco de umbu, até pequenas associações comunitárias que produzem bolos e sequilhos para venda no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da CONAB e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Os grupos atendidos pela Rede Sabor Natural do Sertão que apresentam produtos para o mercado que tenham bom nível de qualidade, são habilitados a usar a marca da Rede como já acontece com geleias, doces, mel em bisnagas e sachês, beiju e polpa de

frutas. A Rede promove cursos, seminários e outros eventos, além de ajudar os empreendimentos na elaboração e execução de planos de negócio, estudos de mercado e projetos de vendas junto para o PAA.

Recentemente, a Rede Sabor Natural do Sertão buscou sua formalização como Cooperativa Central de passou a responder pela denominação de Rede Caatinga.

Em outro horizonte, mesmo não culminando em empreendimentos geridos por cooperativas e associações dos Territórios, os Colegiados Territoriais da Bahia têm desenvolvido outras ações dinamizadoras da economia territorial, ainda que de baixo impacto, como foi o caso do Território da Bacia do Jacuípe que suscitou como resposta à ação mobilizadora do Território, a construção de 02 abatedouros públicos de animais com recursos de emendas parlamentares.

O que se destacou no Território da Bacia do Jacuípe na Bahia foi a forma de como a sociedade civil e os governos locais se envolveram para buscar uma solução para a questão do abate ilegal de bovinos que ocorria em larga escala nos municípios que compõem o Território. Ali, as Prefeituras trouxeram o problema para ser discutido na plenária territorial, na medida em que em vários municípios do Território, o órgão estadual de defesa sanitária, a ADAB, estava fechando os abatedouros clandestinos, interceptando e queimando carnes ilegais que iram para a venda no mercado. Em alguns locais, também o Ministério Público estava aplicando multa às Prefeituras que mantinham abatedouros públicos sem as condições preconizadas pela vigilância sanitária.

Foi então na plenária territorial que se definiu pela criação de um Grupo de Trabalho para identificar melhor o problema e propor as ações necessárias. Os participantes do Grupo de Trabalho fizeram reuniões e pesquisas de campo e, por fim, elaboraram um rico relatório com, inclusive, filmagens e fotografias que bem dimensionaram o problema.

A partir do relatório apresentado e da análise de soluções, a plenária do Território deliberou que seria buscado a construção de 02 abatedouros públicos, sendo um na cidade de Riachão do Jacuípe e outro no Município de Ipirá que, ao se somarem com o abatedouro de Pintadas, projetado inicialmente para o abate apenas de caprinos, cobririam toda a necessidade de abate regular de animais do Território, tanto para o consumo da população, quanto para a comercialização para outros centros consumidores do Estado, especialmente Feira de Santana e Salvador.

A localização dos 3 (três) abatedouros levou em consideração todo o diagnóstico

feito pelo Grupo de Trabalho, com análise da logística de transporte, vias de acesso, distâncias e relação produção/consumo de cada sede municipal.

Constituída e aprovada a demanda de forma participativa no Território, uma Comissão ficou encarregada de buscar o financiamento necessário junto aos governos federal e estadual. Envolveram na busca de recursos, o coordenador de orçamento da bancada baiana de deputados no Congresso Nacional, o então deputado federal Walter Pinheiro que, de imediato, compreendeu a demanda e se comprometeu a ajudar a encontrar os recursos. Alguns meses depois, via emenda de bancada, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial aportou recursos nas Prefeituras Municipais de Ipirá e Riachão do Jacuípe para a construção dos 2 abatedouros e a Superintendência de Agricultura Familiar (SUAF) da Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (SEAGRI) do governo da Bahia, aportou os recursos para a ampliação do abatedouro de Pintadas.

Atualmente, os abatedouros de Pintadas e de Riachão do Jacuípe estão em funcionamento e o de Ipirá ainda em construção. A gestão do Abatedouro de Pintadas é feita pela Cooperativa Agroindustrial de Pintadas (COOAP), enquanto o abatedouro de Riachão do Jacuípe por uma empresa privada que recebeu a concessão pública da Prefeitura local, após conclusão da obra.

2.5 Articulação e integração de políticas públicas

Apesar de tênue a separação dos resultados que contabiliza ganhos entre a articulação e integração de políticas públicas e outras áreas de resultado das ações de desenvolvimento territorial na Bahia em função da aparente dificuldade de isolá-los sem fazer imediato efeito na dinamização econômica territorial ou no fortalecimento das redes sociais de cooperação.

Para superar esta dicotomia, a caracterização de experiências baianas de articulação e integração de políticas públicas nos Territórios estará baseada no grau de envolvimento de um grupo maior e mais expressivo de instituições, enfatizando aqui mais o processo do que os impactos gerados. Ou seja, o que está na apuração desse tópico é a capacidade do Território em articular e arregimentar parcerias, sem contabilizar eventuais ganhos na economia territorial ou no seu crescimento organizacional.

Umas das experiências que podem ser mencionados como resultados mais relevantes em termos de articulação e integração de políticas públicas são os Centros Vocacionais Tecnológicos Territoriais – CVTT, os Centros Territoriais de Educação Profissional e os Serviços Territoriais de Apoio a Agricultura Familiar – SETAF.

Os Centros Vocacionais Tecnológicos (CVT) como são conhecidos em todo Brasil, ganhou em “T” a mais de “Territorial” na Bahia. No plano nacional, os CVT foram estimulados e apoiados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, buscando a parceria nas Secretarias Estaduais de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) para a implantação.

Os CVT, como propostos, são espaços de formação complementar de agentes técnicos de determinadas cadeias ou vocações produtivas de determinados locais, para o desenvolvimento mais acelerado dos empreendimentos e instituições que tem algum tipo de relação com uma atividade econômica preponderante. São, na prática, unidades de ensino profissionalizante voltada para a difusão de conhecimentos práticos e para a transferência de conhecimentos tecnológicos nas áreas dos processos produtivos.

Um CVTT, como concebido na Bahia pela SECTI, tem sua estrutura montada de acordo com a vocação de cada Território, destinando-se, principalmente, a pessoas que não têm mais tempo de receber ensino formal, porque precisam trabalhar, e também que, por aqueles que ao não ter profissão definida, precisam adquirir novos ensinamentos para entrar no mercado de trabalho.

Assim, existem no Brasil CVTs voltados para a mineração, para o turismo, para a informática, para confecção, para a caprinocultura, entre muitos outros. Os espaços físicos dos CVTs, como preconizado pelo governo federal, são equipados que permitem o melhor ensino com laboratórios vocacionados, constituídos de ambientes pedagógicos de alto nível.

Na Bahia, a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) foi, depois da Secretaria de Cultura, a segunda a correr em uma parte dos Territórios de Identidade promovendo discussões para direcionar suas funções no interior do Estado, instigando os Colegiados Territoriais a demandarem serviços, investimentos e, especialmente, definição das vocações locais que norteariam a implantação dos CVT Territoriais ou CVTT como ficaram melhor denominados no Estado.

Neste percurso de quase 10 anos desde a implantação do primeiro CVTT em Feira de Santana, no Território Portal do Sertão, outros 05 (cinco) CVTTs foram instalados e estão todos funcionando capacitando mão de obra especializada, segundo as vocações

locais, e mais 4 (quatro) estão sendo instalados, totalizando 10 (dez) CVTT no Estado, conforme o quadro abaixo que os apresenta com suas respectivas especialidades:

Quadro 9 - Centros Vocacionais Tecnológicos Territoriais (CVTT) instalados na Bahia

Território de Identidade	Especialidade do CVTT instalado
Portal do Sertão	Mecânica automotiva
Baixo Sul	Mandioca
Litoral Norte/Agreste de Alagoinhas	Serviços industriais
Piemonte Norte Itapicuru	Caprinocultura
Recôncavo	Fruticultura
Costa do Descobrimento	Madeira e móveis
Metropolitano de Salvador*	Deficientes físicos
Metropolitano de Salvador*	Construção Civil
Litoral Sul*	Mecânica automotiva
Metropolitano de Salvador*	Serviços industriais
Recôncavo*	Aquicultura e pesca

*Em processo de instalação

Fonte: SECTI. Elaboração do autor (2017)

A gestão de um CVTT é normalmente, depois do investimento inicial, repassada a uma instituição da sociedade civil que tem relação direta com a especialidade temática definida para o local. No Território do Baixo Sul, por exemplo, a gestão coube à Casa Familiar Rural, que também mantém uma Escola de ensino agropecuário de 1º. e 2º. graus em regime de alternância e uma unidade agroindustrial de beneficiamento de mandioca no município de Tancredo Neves. Em Feira de Santana, no Território do Portal do Sertão, a gestão do CVTT coube ao Centro de Educação Tecnológica da Bahia (CETEB).

Entre os CVTTs em fase de instalação, pela estrutura montada e o volume de recursos investidos que chegou a quase R\$ 10,0 milhões de reais, merece destaque o CVTT da Aquicultura e Pesca, localizado no município de Santo Amaro da Purificação. Neste Centro, foram construídos laboratórios, salas de aulas, auditório, refeitório, dormitórios e salas para prática de agroindustrialização de pescados e de confecção e conserto de barcos. Neste caso, pela complexidade, a gestão vai caber a BahiaPesca, uma empresa pública do governo da Bahia ligada à Secretaria Estadual de Agricultura (SEAGRI), conveniente do Ministério de Ciência e Tecnologia para a execução das obras e instalação dos equipamentos. Para dar conta da gestão do CVTT, a BahiaPesca firmou convênio com a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) em função desta manter um curso de graduação de Engenharia de Pesca no município de Cruz das Almas, no mesmo Território do Recôncavo.

Cabe mencionar que diferente da etapa inicial de discussão local e implantação dos CVTTs na Bahia onde houve uma interação da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) com os Colegiados Territoriais para definir os temas e locais para implantação desses Centros, na etapa subsequente, logo depois dos 6 (seis) primeiros implantados conforme apresentado na ordem da tabela, não houveram na sequência, novas consultas aos Colegiados Territoriais, assim como também o funcionamento de todos eles não mais passou por discussão ou qualquer outro tipo de interação com o Território, fato que, de per si, não mais justificaria manter o “T” no final da sigla como defendido e levado a efeito no começo.

Os Centros Territoriais de Educação Profissional – CETEP, foram instalados em todos os Territórios de Identidade da Bahia numa iniciativa inovadora da Secretaria de Educação do Estado da Bahia através da Superintendência de Educação Profissional (SUPROF).

A SUPROF, assim que o Estado definiu os Territórios de Identidade como unidades de planejamento e execução de políticas públicas, começou a desenhar sua estratégia de educação profissional - uma das mais importantes atribuições desta Superintendência - dentro da abordagem territorial. Para tanto, recolheu dos representantes dos Colegiados Territoriais as demandas de formação para direcionar, tanto os cursos do Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, quanto para a formação complementar do ensino médio a serem efetivadas pelos CETEP.

Os CETEP são unidades de Ensino Básico e Técnico, que além da formação profissional nos eixos Recursos Naturais, tecnológico, comércio e indústria, Infraestrutura e Saúde, etc., atua em projetos e na qualificação de mão de obra básica com cursos de PROEJA, PROJOVEM e PRONATEC proporcionando a inclusão social em vários setores da economia.

A proposta de criação dos Centros Estaduais e Territoriais de Educação Profissional está de acordo o artigo 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96 propõe uma educação, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, com finalidade de promover o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o mundo do trabalho.

A transformação de unidades escolares em Centros Territoriais e Estaduais de Educação Profissional não é apenas de nomenclatura. Os centros se tornam polos de

articulação, oferta e demanda de Educação Profissional. Enquanto os Centros Territoriais ofertam eixos tecnológicos e cursos para atender o território, os Centros Estaduais são temáticos e visam preparar jovens e trabalhadores para que se beneficiem e atendam as demandas geradas pelo setor produtivo e em função da diversidade socioambiental da Bahia. Essa estratégia possibilita que a formação e qualificação profissional e a permanência dos jovens e trabalhadores nos seus locais de origem.

Era muito comum que as empresas se instalassem na Bahia e a mão de obra era importada de outros estados. Com os novos Centros Estaduais e Territoriais de Educação Profissional, novos conhecimentos são disseminados e espera-se que os jovens e trabalhadores na Bahia tornem-se aptos para atender a estas demandas relevantes nos Territórios de Identidade, adentrando com maior facilidade no mundo do trabalho.

Ao todo, foram instalados na Bahia, 32 CETEP, cada um dentro do respectivo Território de Identidade oferecendo os cursos profissionalizantes como, na maioria dos casos, requeridos pelos Colegiados Territoriais.

Nos CETEP, de 2007 a 2015, foram oferecidos 38 tipos diferentes de cursos por onde mais de 82 mil pessoas foram qualificadas, sobretudo jovens de 16 a 29 anos, para entrar com maiores possibilidades e segurança no mercado de trabalho ou, no caso do meio rural, para desenvolver atividades produtivas com maior nível de conhecimento de manejo dos criatórios e das lavouras de modo a torná-las mais produtivas.

Segundo entendimento da demanda apresentada pelos Territórios de Identidade, o CETEP conta atualmente com os seguintes cursos: Análises Clínicas, Administração, Agroindústria, Agropecuária, Agroecologia, Biotecnologia, Contabilidade, Documentação Musical, Desenho da Construção Civil, Enfermagem, Edificações, Eletromecânica, Eletroeletrônica, Gastronomia, Informática, Nutrição e Dietética, Química, Logística, Segurança do Trabalho, Gerência em Saúde, Guia de Turismo, Meio Ambiente, Petroquímica, Serviços de Restaurante e Bar e Zootecnia.

Uma outra ação mais recente 2015, que ampliou a capacidade dos Territórios de Identidade na Bahia a prover condições locais voltadas para o desenvolvimento sustentável ocorreu em 2015 - após o governo do Estado ter criado a Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR -, foi a instalação dos Serviços Territoriais de Apoio a Agricultura Familiar - SETAF. Os SETAF foram instituídos pela Portaria No. 58/2015 da referida Secretaria e estabeleceu 27 unidades (uma por Território de Identidade) para

servir de base local para a implantação e qualificação das políticas públicas direcionadas a Agricultura Familiar.

O propósito da SDR é ter nos SETAF, uma unidade descentralizada do conjunto de órgãos que compõe a Secretaria e que é responsável, nos Territórios, pela execução de ações, programas e projetos voltados para este segmento da população que responde, em média, por 90% das propriedades rurais existentes no Estado. Assim, em cada SETAF passou a funcionar numa mesma estrutura, a Superintendência de Assistência Técnica e Extensão Rural – BAHIATER, a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR e a Coordenação de Desenvolvimento Agrário – CDA, todos imbuídos de prestar e ou organizar o atendimento dos agricultores e suas organizações no Território. A Portaria 58 da SDR que criou os SETAFs, circunscreveu a área de abrangência de cada um, ao mesmo recorte dos 27 Territórios de Identidade da Bahia.

Não há ainda resultados de desempenho dos SETAF por serem estruturas novas nos Territórios, mas só o fato de serem instalados dentro da perspectiva de implantar, monitorar e avaliar as políticas para a agricultura familiar e o meio rural considerando o recorte territorial e, sobretudo, abrindo diálogo com os Colegiados Territoriais, de per si, já pode ser contabilizado como mais um ganho para o avanço da política pública de desenvolvimento territorial na Bahia.

Ainda procurando identificar outras iniciativas de políticas públicas nos Territórios de Identidade da Bahia, vale mencionar a atuação da Secretaria Estadual de Cultura no período 2007/2012, na medida em que foi a primeira Secretaria do Estado a aderir à política de desenvolvimento territorial. Para demarcar a sua inclinação à valorização dos Territórios de Identidade, contratou em 2008, 26 Agentes Territoriais de Cultura, um para cada Território, seguindo a mesma estratégia e com a mesma intenção que a SDT/MDA tinha para com os Articuladores Territoriais.

A diferença entre estes dois Agentes que passaram atuar simultaneamente nos Territórios de Identidade da Bahia seria apenas de foco, na medida que ambos estariam incumbidos de animar processos e apoiar tecnicamente a auto-organização do Território. O caminho a seguir, no caso do Articulador viabilizado pela SDT/MDA ou pelo Governo do Estado seria a construção e a gestão social do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável – o PTDS e, no caso do Articulador Territorial de Cultura, seria a construção e a gestão social do Plano Territorial de Cultura.

Para dar efeito a esta intenção, além da contratação do Agente de Cultura para cada Território baiano, a Secretaria de Cultura também lançou editais e contratou

projetos com cotas de recursos por Território para permitir uma justa distribuição, quebrando um ciclo vicioso histórico do Estado de aplicação dos recursos da cultura nos grandes centros urbanos e, em especial, na capital, em detrimento do interior, como se nele não houvesse vida cultural.

A Secretaria de Cultura, para elaborar os Planos Territoriais de Cultura, montou um roteiro metodológico que envolveu toda a população, sobretudo artistas, revelados ou não, representantes de instituições de cultura e os agentes públicos municipais da área.

Apesar de ser muito cedo para se apurar resultados que impactem mais diretamente na vida das pessoas que vivem nos Territórios de Identidade da Bahia por conta do conjunto das políticas públicas que foram surgido que deram forma e conteúdo à abordagem territorial como ferramenta para o desenvolvimento local, já se pode contabilizar como estas ações tem gerado alterações na forma de organização e planejamento do poder público em interação com a sociedade civil.

Há uma institucionalidade implantada em cada um dos Territórios, representada pelos Colegiados Territoriais e suas instâncias derivadas, ainda que em diferentes níveis de intervenção nas realidades locais que possam conferir maior ou menor protagonismo social e maior ou menor grau de participação da população do Territórios na formulação, no monitoramento e na execução de políticas públicas.

Houve um aumento do número de instituições públicas representadas pelos Consórcios Públicos dispostas e disponíveis para alavancar e executar ações nos Territórios e também um aumento no número de organizações sociais, traduzida pelo número de Cooperativas que se constituíram a partir do interesse e sob a motivação dos Colegiados Territoriais, fazendo-se ampliar, nestas duas vertentes, pública e privada, as competências locais, ou capital social, lastro indispensável para atrair e fazer desembarcar nos Territórios, mais investimentos.

Não se pode afirmar que a economia local/territorial foi impactada nas proporções pretendidas. Mas também não se pode afirmar que não houve e não estão postas as condições para que esta dinamização ocorra. O fato é que muitos recursos de Programas nacionais como o PROINF e estaduais como o BAHIA PRODUTIVA chegaram e estão chegando aos Territórios a partir da influência direta das ações desenvolvidas pelos Colegiados Territoriais, seja na formulação, no estímulo e na seleção de projetos que deveriam ser implantados.

Muitas ações governamentais encontraram terreno fértil nos Territórios e muitas

ações foram articuladas e integradas a partir dos Órgãos Colegiados que foram estabelecidos. Os Serviços Territoriais de Apoio à Agricultura Familiar (SETAF) criados pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural, em 2015, em cada um dos 27 Territórios, para reunir e dar celeridade a várias políticas públicas para o meio rural está se firmando, como exemplo emblemático de que a abordagem territorial alcançou ao menos uma parte do governo estadual e demonstra a contaminação positiva que pode ser exercida nessa forma de promoção da vida.

Foram 13 dez anos até aqui e um legado foi estabelecido para esta e para as gerações futuras da Bahia. Se ficará de pé, não se sabe. O que se sabe é que houveram entusiasmo, exercício de cidadania, aprendizados, conquistas e sonhos.

3 Reflexões a partir do referencial literário

3.1 Introdução

Esse Capítulo será dedicado a buscar elucidação e melhor compreensão de alguns temas afetos à abordagem territorial na Bahia que estiveram presentes nas discussões ocorridas na implantação dos Territórios de Identidade. Não se trata, necessariamente, de divergências conceituais ou de aplicação que comprometeram o desenrolar das ações, mas geraram dúvidas e falta de clareza em função da insuficiência do debate que pudesse, à época, aprofundar o entendimento das pessoas e instituições envolvidas, no sentido de se obter consensos mais consistentes.

Começa com a própria pretensão de empreender uma política pública de desenvolvimento local, a partir dos territórios. Como questionado por alguns, será mesmo possível para uma política pública dessa natureza e forma, impactar no desenvolvimento? Implica assim, em qualificar a relação entre Território e desenvolvimento e, mais que isso, identificar as possibilidades do “local” ou do Território promover desenvolvimento diante das influências externas existentes.

Se o objetivo central é promover mudanças que elevem o padrão de vida da população local/territorial, sobretudo na melhoria da renda e do emprego, porque os atores - tidos por muitos como mais importantes -, os empresários, não têm sido envolvidos? Existe uma ruptura inconsciente com o empresariado em função da hegemônica presença dos atores “historicamente adversos ao capitalismo” no seio dos colegiados territoriais?

E como fica a multiplicidade de territórios e territorialidades estudada, descrita e defendida pelas ciências nas últimas décadas frente a este recente gesto baiano de “se apropriar” da nomenclatura para alçar uma política pública? Será indevido ou legítimo? E como ficam os demais territórios e territorialidades no Estado frente a este quase “monopólio”?

Quanto a dicotomia urbano/rural, a acusação velada ou explícita, foi de que existe uma predominância intencional e majoritária das “causas rurais” sobre as “causas urbanas” num Estado com 28% da população vivendo no campo e 62% nas cidades. O dilema estará na compreensão restrita de ruralidade? Na paradoxal associação de urbanização com industrialização? Na participação social mais contundente das políticas públicas para o meio rural em detrimento daquelas para o meio urbano? Ou

estará na proeminência dos movimentos sociais rurais sobre os urbanos?

Outro tema, já mais amenizado nos últimos anos em função do surgimento dos Consórcios Públicos Territoriais ou Intermunicipais, é a desconfiança dos gestores municipais diante da “ameaça” de uma nova institucionalidade de governança, mesmo que não formal, entre as Prefeituras e o Estado. Não seria um “golpe” a quem foi legitimamente eleito pela população? Os métodos de participação equânime não seria um afronto à gestão tradicional das Prefeituras? O Estado e os Municípios precisam mesmo de uma instância que se coloque entre os dois? Por tudo isso, como fica o Pacto Federativo legalmente instituído que prevê apenas as relações entre União e Estado, União e Município e Estado e Município?

A governança nos Territórios como estimulada, pode mesmo conduzir a um processo verdadeiramente participativo de gestão social das políticas públicas? Essa prática pode mesmo levar ao empoderamento dos atores locais, sobretudo os da sociedade civil? Sob quais condições isso é possível e sob quais não se tem chances de ocorrer?

É evidente que adiante destas 4 (quatro) questões levantadas, existem outras. Conquanto, são as que mais se destacaram em termos de ocorrência para merecer tratamento que as coloque em relevância para consultar a literatura e defender argumentos para justificar a conduta baiana.

3.2 Território e desenvolvimento

Talvez o melhor conceito de desenvolvimento seja realmente aquele que admite a sua imprecisão. Peter Berger (1974, p. 244) é citado por Caiden e Caravantes (1982, p.14) por entender que o desenvolvimento “não é uma coisa a ser decidida por especialistas simplesmente porque não há especialistas naquilo que constitui as metas desejáveis da vida humana”, retratando uma concepção que atribui valor próprio de cada pessoa ao conceito de desenvolvimento quando cada um pode considerar que a melhoria da sua condição de vida é por si mesmo determinada.

Nesse imperativo, contudo, os mesmos Caiden e Caravantes (1982, p.11) associam o desenvolvimento a dignificação da vida humana em processos contínuos de melhoria da qualidade de vida nos vários níveis de ação (comunitário, municipal, estadual, nacional, regional e internacional), em toda parte, para os quais são essenciais o crescimento econômico e a industrialização.

Fazer com que as coisas funcionem de um jeito melhor, onde os “eternos sonhos do homem – viver mais tempo, vida mais segura, mais confortável, livre de fome e de dor, com liberdade para o seu próprio aperfeiçoamento, para o aproveitamento de todo o seu potencial, assegurando o melhor para os seus filhos – seriam realizados na terra”, foram descritos, conforme Caiden e Caravantes (1982, p. 5) como elementos do desenvolvimento no sentido de “olhar para frente, para um mundo que seria cada vez melhor, a cada nova geração (...), empregando-se os talentos e as energias humanas”.

O alerta dos autores, entretanto, ajuda a desmitificar o que se convencionou chamar de “ocidentalização do desenvolvimento”, sem deixar, evidentemente, de reconhecer que os padrões da vida humana perseguidos e alcançados pelos países situados naquela área geográfica da Terra (o ocidente) são superiores ao resto do mundo, esses últimos considerados periféricos, com crescimento ou “desenvolvimento” restrito. Essa ideologia evolutiva, que determinaria o bom e o mau, o desenvolvido e não desenvolvido, segundo Caiden e Caravantes (1982, p. 6) foi obtida “por meio da colonização e educação ocidental imposta e quem quer que se colocasse no caminho do progresso deveria ser afastado e esmagado”.

É assim que, para Caiden e Caravantes (1982, p. 8), “tornou-se possível distinguir países desenvolvidos (ocidentais) e subdesenvolvidos (não ocidentais), podendo-se classificar as nações das mais atrasadas para as mais avançadas, consoante ao que determinassem as características ocidentais”.

A síntese feita por Gumiero (2011) acerca das teses de Rostow, Nurkse e Myrdal, comparativamente à tese ou ao conjunto da obra do pensador brasileiro Celso Furtado, situa e traz para o terreno nacional, as concepções, causas, efeitos e estratégias do desenvolvimento, ou melhor posicionando, como bem defende esses autores, da falta ou insuficiência desse, ou subdesenvolvimento, sobre o qual estão firmadas suas análises.

Conforme exposto por Gumiero (2011, p. 52), a proposta de Rostow (1961) para os países alcançarem desenvolvimento consiste nos seguintes fatores: a) condições de organização econômica para o progresso; b) manejar a tecnologia; c) possuir infraestrutura para receber as inovações tecnológicas; e d) capacidade para formar capital social nacional e ter fontes para o financiamento do desenvolvimento. Combina bem com essa constatação o que Rostow chamou de “decolagem”, como resgatado por Gumiero (2011, p. 71), quais sejam os investimentos planejados pelo Estado em um setor estratégico da economia com capacidade para proporcionar crescimento, influenciando também outros setores da economia.

Nesta mesma direção, mas vislumbrando o que chamou de “círculo vicioso da pobreza”, Nurkse (1957), como tratado por Gumiero (2011, p. 69), identifica que a falta de capital para uso no processo produtivo é considerada como um dos principais gargalos para o desenvolvimento, já que reduz a produtividade e não encoraja novos investimentos e o aquecimento do mercado interno. Contudo, “Nurkse acredita que o círculo vicioso da pobreza pode ser quebrado caso exista uma ação coletiva através das finanças públicas” (GUMIERO, 2011, p. 70).

Já Myrdal (1965), seguindo a exposição comparativa de Gumiero (2011, p. 73), é defensor do que chamou de “causação circular”, como sendo a propulsão de economias desenvolvidas retroalimentadas pela própria pujança do crescimento econômico, com efeitos propulsores que impõem dinamismo circular crescente e propagativo. Esses efeitos, embora positivos, pode ocasionar, como complementa Gumeiro (2011, p. 72) na sua análise, desequilíbrios regionais em um mesmo país, onde algumas regiões se beneficiam porque possuem maior infraestrutura, indústrias e capacidade de investimento, em detrimento de outras com economia mais restrita, com baixa capacidade de sair do ponto de estagnação que se encontram.

Um ponto comum das teses de Rostow, Nurkse e Myrdal é o da defesa de atuação do Estado na economia, apontado por Gumiero (2011, p. 133) na síntese que fez sobre estes três estudiosos da segunda metade do século passado a respeito do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, usando tais teorias para confrontá-las à teoria do desenvolvimento do brasileiro Celso Furtado.

Celso Furtado parte da análise da formação da estrutura política e econômica de um país, melhor conceituada como análise histórico cultural, para apontar os principais elementos que são determinantes para uma economia ser classificada como desenvolvida ou subdesenvolvida (Gumiero, 2011, p. 98). No caso brasileiro, como descreveu Gumiero procurando interpretar a teoria de Celso Furtado, “foi a especialização de produtos primários (cana-de-açúcar, mineração, café, etc.) que ocasionou para o Brasil desvantagens comparativas que trouxeram vulnerabilidade ao comércio exterior e a concentração de renda nas mãos da elite e atrofiou o mercado interno” (Furtado, 1954).

A teoria do “dualismo estrutural” de Celso Furtado (1960) descrita por Gumiero (2011, p. 87) guarda analogia com a teoria da “causação circular” de Myrdal (1965) quando explica que as causas do subdesenvolvimento brasileiro - cujo dinamismo do centro-sul do país que se industrializou com mais intensidade a partir da década de trinta

do século passado gerou “desenvolvimento desigual” para a região Nordeste que se manteve atrasada - provocou um crescimento desordenado e desequilibrado para o País. Na visão exposta de Celso Furtado, enquanto no centro-sul, a produtividade da economia alcançou tal patamar que era suficiente para gerar o seu próprio crescimento, a economia nordestina, após o declínio da cana-de-açúcar, permaneceu estagnada e retrocedeu à uma economia tipicamente pré-capitalista.

Sarmiento (2008, p. 32) na sua tese sobre as etapas do desenvolvimento econômico no Brasil, seguindo um exercício Rostowiano, demonstra esta evolução da concentração industrial na região Centro Sul, notadamente no eixo Rio/São Paulo, em detrimento da região Nordeste, tomando por base a primeira década do Século XX quando a chamada “revolução industrial” iniciada no século anterior adentrou as Américas do Sul e Latina e chegou mais fortemente no Brasil junto com a crise do café e a “grande depressão” da economia mundial provocada pela queda da Bolsa de Nova York em 1.929, apresentando o Quadro 10 que se segue:

Quadro 10 - Concentração da produção industrial no Brasil (1.907 a 1.939)

Regiões	Concentração (%)		
	1907	1919	1939
Sudeste (SP, RJ, MG)	58,1	65,3	73,9
Demais	41,9	34,7	26,1

Fonte: Adaptação do autor a partir de Sarmiento (2008), formulada originalmente por Cano (1997)

Como relatou Sarmiento (2008, p.35), a crise internacional de 29, levou 85 mil empresas a falência, fechou 5 mil bancos e desempregou 15 milhões de pessoas em 3 anos e afetou praticamente todos os países dos 5 continentes. Com o consumo retraído no mundo e, principalmente nos Estados Unidos que eram o principal comprador do café brasileiro em larga expansão (com maior expressão em São Paulo e Minas Gerais), o preço caiu e o acúmulo financeiro da economia cafeeira foi deslocado para a indústria que se expandiu mais rapidamente, aproveitando-se também da crise internacional para importar máquinas a menores custos dos países mais afetados pela crise.

Para reverter esta situação que imprimiu um verdadeiro fosso de desenvolvimento no Brasil, Celso Furtado propôs em 1962, como foi descrito por Gumiero (2008), a “Operação Nordeste” que consistia em formular reformas de base que apontassem para saídas ao subdesenvolvimento do Nordeste, a ser gerenciado pelo Estado num processo de planejamento bem consistente, fato que fez surgir a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Assim, como defendido pelos principais estudiosos contemporâneos sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento, o Estado pode e deve desempenhar papel indutor da economia, interferindo internamente no equilíbrio do crescimento das várias regiões de um país, utilizando-se de mecanismos de planejamento inclusivo.

O “dualismo estrutural” como explicado por Celso Furtado e a ausência de “causação circular” conceituada por Myrdal são, no nível local, ou territorial, que faz o ciclo virtuoso da economia girar e, na direção contrária, são os fatores inibidores do pretense desenvolvimento. No caso da abordagem territorial, como defendida na Bahia, aplicou-se o conceito de “desenvolvimento endógeno” para ratificar a importância do local sobre o global. Se é a partir do local que as forças produtivas interagem e geram uma cadeia, em camadas, de reprodução e agregação de valor, o ambiente territorial pode ser o adequado para aglutinar essas forças propulsoras do desenvolvimento.

Ademais, baseado no que defendeu Rostow, a política de desenvolvimento territorial na Bahia se apoiou na “teoria da decolagem” na medida em que os Territórios foram estimulados a definir uma visão de futuro de longo prazo e a elaborarem um Plano Territorial de Desenvolvimento constituído de Programas e Projetos, dos quais para a sua execução, buscou-se definir os Órgãos Públicos financiadores, indo assim também ao encontro da teoria de Nurkse que apontou as finanças públicas como a principal provedora dos investimentos para o início de uma atividade econômica local que alavancasse e ou dinamizasse o desenvolvimento.

A questão mais controversa na abordagem territorial na Bahia que se relaciona a esse tema do desenvolvimento, contudo, é da participação dos empresários nos colegiados territoriais. Rostow bem notifica que entre as condições fundamentais para o desenvolvimento é o domínio e capacidade de manejar as tecnologias de produção e gestão e a capacidade de investimento, seja com recursos próprios ou atraindo financiadores, características intrínsecas à classe empresarial.

A ausência desta classe foi, de fato, um problema crônico nos colegiados territoriais da Bahia, mas é fundamental analisar todos os fatos e circunstâncias para não imputar aos protagonistas dessa política, a responsabilidade pela ausência desse segmento. A princípio, via de regra, os empresários detêm a maior parte das informações que poderiam chegar aos agentes de desenvolvimento territorial necessárias a uma determinada atividade produtiva local e não haveria razões objetivas para saírem da sua zona de conforto para partilhar e ou se submeter as suas intenções a uma outra instância de planejamento, que não a sua própria, muito bem controlada e

com poucos riscos.

Não é do estilo dos empresários participar de atividades de participação social. As suas demandas para as políticas públicas sempre foram apresentadas e negociadas diretamente com os gestores dos órgãos superiores da administração pública em todas as esferas. A cultura do planejamento é forte entre este segmento, mas sempre para dentro, no sentido de satisfazer o bom desempenho dos seus serviços, e raramente ou nunca para fora, buscando se inter-relacionar com outros segmentos.

A tarefa de atrair empresários para participar dos colegiados territoriais e assim estimulá-los a participar das discussões a respeito do desenvolvimento local/territorial sempre foi entendida e desejada pelos membros dos colegiados territoriais da Bahia, mas não há registro de alcance dessa intenção. Há um acontecimento às avessas: No Território da Costa do Descobrimento, em 2010, um grupo empresarial local elaborou o Plano de Desenvolvimento do Território da Costa das Baleias, cuja base espacial era igual à do Território de Identidade da Costa do Descobrimento e no Plano continham diversas atividades econômicas a serem fomentadas, mas a deficiência nesse caso, além de não envolver outros agentes locais/territoriais, versava basicamente de um conjunto de reivindicações ao governo estadual, embora contivesse um bom diagnóstico da realidade a partir de dados secundários bem sistematizados.

A falha para atrair empresários pode estar no método empregado pelos colegiados territoriais, mas é amplamente dificultado para baixíssima pré-disposição deles para participar de iniciativas que tenham como propósito o compartilhamento no planejamento e na execução de ações conjuntas.

3.3 Múltiplos territórios e múltiplas territorialidades

Acertadamente, muitos autores que retratam a abordagem territorial em seus estudos para compreender e explicitar determinados espaços e redes organizacionais chegaram ao consenso de que não há um conceito único e uma única forma de entender e definir o que são territórios, o que são territorialidades e de como a visão focalizada de cada análise apresenta uma concepção própria e diferenciada acerca da questão. A diversidade, contudo, de per si, não se traduz em divergências significativas que comprometem uma análise apurada da temática e das suas implicações, mas, ao contrário, o que se verifica é o reconhecimento da multiplicidade que emerge do olhar crítico e construtivo de cada observador em função da vertente que se toma.

Nesse aspecto, a geografia, a economia, a antropologia, a filosofia e a sociologia são exemplos de ciências que exploram o conceito de territórios e de territorialidades, tanto no Brasil quanto fora, de modo que parece ser pacífica a convivência das análises sem prescindir de uma rica e valiosa contribuição que elevam a dignidade humana e a qualificação do seu “lugar” de viver.

Essa parte do Capítulo III procura oferecer um singelo panorama nacional e internacional do tema como percebido por autores que historicamente estiveram envolvidos na produção acadêmica de textos, livros e outros escritos, destacando no final a necessária convivência de entendimentos que aparentam ser diferentes, mas que podem ser explicados pela escala, no sentido da abrangência, ou por determinadas tipologias, no sentido da diversidade.

A pretensão é, pois, demonstrar que não há sentido em se estabelecer conflitos entre as ciências e autores quando o assunto é territórios e territorialidades. Mas, à luz dos escritos dos próprios cientistas, exercitar a capacidade de ampliar e qualificar sempre os conceitos e as formas de transformar crescendo, sem negar o que foi construído.

Quem melhor descortinou esse tema trazendo as visões externas para o debate no Brasil foram Marcos Aurélio Saquet e Eliseu Savério Spósito, da Universidade Estadual de São Paulo (UNESP), em 2009, com a publicação do livro “Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos”, reforçando e qualificando em muitos aspectos uma publicação anterior, desta feita elaborada isoladamente por Saquet, denominada “Abordagens e concepções de território”. Sem inviabilizar, evidentemente, outras iniciativas, esses autores mergulharam com mais profundidade no tema e alargaram o que existia até então na academia brasileira, trazendo de forma mais adensada num mesmo material, as concepções e análises feitas por outros autores, em especial no continente europeu, onde a exploração desses conceitos era mais efetiva.

No livro de Saquet e Spósito (2009), são apresentadas, entre outras, as contribuições de Alessandro Gallo, Giancarlo Corò, Arnaldo Bagnasco, Giuseppe Dematteis, Giacomo Becattini, Massimo Quaini e Bruno Anastasia da Itália; B.Badie, G.Deleuze e F.Guattari e Jean Gottmann da França; Nicholas Entrikin e Robert Sack da Inglaterra e Claude Raffestin da Suíça.

A maioria dos autores italianos, como apresentado por Saquet e Spósito, fizeram abordagens predominantemente econômicas e na regionalização de processos do desenvolvimento econômico e industrial daquele País. Giancarlo Corò e Bruno

Anastasia deram destaque às redes e fluxos presentes no processo de desterritorialização e reterritorialização; Arnaldo Bagnasco, Giuseppe Dematteis, Giacomo Becattini e Enzo Rullani adentraram com concepções interdisciplinares do território, do lugar e das redes e Massimo Quaini alavancou o movimento acadêmico chamado “geografia democrática”, buscando aglutinar paisagem e lugar, alimentando a revalorização dos lugares nos seus aspectos particulares. Quaini, na análise de Saquet e Spósito, descreveu os métodos da geografia histórica a partir dos anos de 1970, trazendo o entendimento sobre o território “como produto social historicamente constituído, econômica, política e culturalmente”, adotando uma concepção relacional do território em uma perspectiva geo-histórica. Seu pensamento vai ser acolhido por diversos autores no Brasil, incluindo o próprio Saquet e Milton Santos, além de muitos outros pensadores nacionais.

Ainda entre os geógrafos italianos, Saquet e Sposito identifica a contribuição de Giuseppe Dematteis, quando propõe a centralidade no conceito de território, defendendo uma geografia histórico-crítica. Para este, território é uma construção social, com desigualdades, com características naturais, relações horizontais e verticais, em uma complexa combinação. Avançando em suas pesquisas teórico-metodológicas, Dematteis, como avaliado por Saquet e Sposito, pauta o enfoque no princípio da interação social e na organização territorial, a partir do materialismo histórico e dialético. É uma abordagem múltipla do território, que passa pela apropriação, infraestrutura, redes de comunicação e circulação, mobilidades, tudo que é vida em sociedade.

No campo da Sociologia, Saquet e Spósito também recolheu e sintetizou o pensamento de Arnaldo Bagnasco, o qual supera os modelos descritivos, propondo princípios metodológicos que constroem um paradigma para a análise territorial, realçando as conexões existentes entre as partes territorialmente diferenciadas. Bagnasco, para Saquet e Sposito, alimenta-se no pensamento do intelectual e político Antônio Gramsci, que elaborou toda uma compreensão do desenvolvimento italiano em uma perspectiva da problemática territorial. Além de Gramsci, Bagnasco vai incorporar elementos de análise da teoria de Max Weber, para compreender a articulação territorial de diferentes classes sociais.

Outros dois autores italianos que, segundo Saquet e Spósito, vão influenciar sobretudo os estudos territoriais em diversos países e no Brasil são Francesco Indovina e Donatella Calabi, em “uma abordagem essencialmente econômica e material da organização social do território”. Para eles, o território é um produto socialmente

organizado, em um primeiro plano, e também condição para a valorização do capital, em um segundo plano. Na mesma linha de abordagem dos dois autores acima, apresenta-se a abordagem de Alberto Magnaghi, na qual território “significa fluxos, normas, conflitos, influência e dominação; gestão político-econômica; redes intra e extra locais; valorização do capital e relações de poder; é produto e condição dos processos sociais”.

Entre os autores franceses, Saquet e Spósito destaca os avanços nas pesquisas de G. Deleuze e F. Guattari, que em uma profunda reflexão filosófica, canalizam suas análises em favor da reterritorialização diante da desterritorialização. Para esses autores, o território está umbilicalmente ligado ao chão, como enraizamento, mas também como transformação e separação. No campo filosófico, defendem que a discussão teórico-metodológica que surge em uma abordagem clássica na década de 1970, demonstra que as territorialidades são culturais, políticas e econômicas, em processos simultâneos.

Outro pensador das ciências sociais na França que foi levantado por Saquet e Spósito foi Jean Gottmann, trazendo sua abordagem no poder e atuação do Estado, destacando o caráter político-administrativo, ligado ao Estado-Nação, além do uso do espaço e da fluidez do mundo moderno, com a existência de centros e periferias, de desigualdades e de centralidades. O pensador francês, segundo Saquet e Spósito, deixou legado valioso para a abordagem territorial no campo metodológico, quando debruçou-se sobre a elaboração de analogias e generalizações, com análises diacrônicas das variações espaciais. Em sua abordagem não marxista, tentou conciliar a ideia e matéria em uma forma coerente de explicação da realidade, compreendendo o território como lugar de proteção, segurança e oportunidade.

Partindo para a escola anglo-saxônica, Saquet e Spósito chegaram a Nicholas Entrikin, com bastante influência nos EUA, na Inglaterra e em outros países, inclusive no Brasil, já que concentrou sua reflexão de território no conceito de lugar, como condição da experiência humana. Em outra vertente teórico-metodológica, como apresentado por Saquet e Spósito que vem desde os anos 1970 da escola britânica, debruçada sobre os significados do espaço, é a perspectiva de Robert Sack, de formação não-marxista. Para o autor, ao aprofundar-se sobre os conceitos de território e territorialidade, compreende-se o território “como área controlada e delimitada por alguma autoridade, como resultado das estratégias de influência que ocorrem individualmente ou através de grupos sociais”. Além disso, para o autor, o núcleo da territorialidade é definido por três facetas: classificação ou definição de áreas,

comunicação e uma forma de controle social. Segundo Sack, como apresentado por Saquet e Sposito, “cada sociedade usa e organiza o território a sua maneira, com uma tendência areal, conforme suas formas de vida e de poder”.

Finalizando as contribuições externas da geografia na conceituação de territórios, Saquet e Sposito indicaram outro pensamento que muito incidiu na academia brasileira, que é o do suíço Claude Raffestin, onde traz uma abordagem que acentua o caráter político do território como espaço modificado pelo trabalho e revela relações de poder, enraizado em construção de malhas, nós, redes, em uma intensa produção territorial.

Para Raffestin (1993), como citado por Saquet e Spósito, o processo de territorialização, desterritorialização e reterritorialização (TDR) é uma dinâmica de relações sociais, de perda e reconstrução de tais relações, com limites e fronteiras. As relações entre as pessoas são simbólicas e materiais. Raffestin sintetiza seu pensamento alegando que “em graus diversos, em momentos diferentes e em lugares variados, somos todos atores sintagmáticos que produzem “territórios”.

O entendimento acerca de territórios e territorialidades no Brasil, cabe destacar inicialmente que a trajetória da produção acadêmica nacional não somente recebeu intensa influência do que ocorria externamente na exploração de estudos desse tema, como também influenciou na produção intelectual de fora do país, a partir das contribuições de reconhecidos autores brasileiros como é o caso destacado do geógrafo baiano Milton Santos.

O renomado pensador brasileiro apresenta um esforço teórico-metodológico em superar a velha dicotomia entre geografia física e a geografia humana, quando reconhece elementos naturais e elementos sociais no território. O território ainda corresponde ao Estado-nação, mas também significa relações sociais, fluxos, como “produto histórico modelado por cada sociedade, com uma certa configuração” (SANTOS, 2008).

Em uma abordagem materialista, centrada no conceito de espaço geográfico, a argumentação do Professor Milton Santos é profundamente epistemológica, percorrendo uma apreensão de território como espaço geograficamente organizado, ou território usado, em uma configuração com interferências humanas, com limites e com a natureza. Segundo o Professor Milton Santos, é no território que estão as ações e os objetos; o geógrafo também aponta a atuação do dinheiro e das técnicas na reorganização do território, onde as forças econômicas e políticas (Estado-Nação) usam o território submisso às orientações do capital.

Milton Santos apresenta um salto qualificativo de ênfase na temática, com suas reflexões a partir de 1988 em torno do espaço geográfico, em sua abordagem materialista dialética, mas reconhecendo a política, a cultura, a natureza e o espaço na configuração territorial (SAQUET, 2010).

Na esteira dos estudos de Milton Santos, Saquet (2010) aponta que Goldestein e Seabra (1980), utilizam o conceito de território, partindo do processo de divisão social e territorial do trabalho, encaixado em uma dimensão espacial, como áreas que se combinam e se relacionam, em interação com os conceitos de região, regionalização e território. Por outro lado, Bertha Becker (1998), defende o conceito de território no seu uso político, onde o Estado-nação acaba escondendo os conflitos existentes nas múltiplas relações de poder. A autora reforça o pensamento de Raffestin no Brasil, onde expõe as dimensões sociais da economia e da política territorial, com seus limites e suas malhas.

Importante realçar nesse panorama dos estudos sobre territorialidades e territórios no Brasil, a realização de dois eventos internacionais que foram realizados no Estado de São Paulo no início da década de noventa: os seminários sobre “O novo mapa do mundo” e “Território: globalização e fragmentação”. Ao mesmo tempo, outro acontecimento marcante foi a tradução para o português, do livro de Claude Raffestin, “Por uma geografia do poder”. Houve, assim, uma conjugação de fatores, tanto internos como externos, que geram um ambiente propício para o surgimento de diversos estudos sobre territórios e territorialidades no Brasil.

Para Saquet (2010), as reflexões nacionais sobre o tema podem ser aglutinadas em cinco perspectivas e concepções: a) o destaque para os aspectos econômicos e políticos do território e da territorialidade, com os estudos de Raffestin e outros; b) o destaque para as dimensões da cultura e da política, pelo pensamento da dupla Deleuze e Guattari; c) o destaque na geopolítica, com as reflexões de J. Gottmann e R. Sack; d) o destaque em torno dos fenômenos e processos de desenvolvimento territorial, inferidos por A. Bagnasco, G. Becattini, G. Dematteis e outros; e) o destaque da configuração territorial, dos fluxos e do território usado, como é a compreensão de Milton Santos.

Rogério Haesbaert Costa é o segundo pensador escolhido para representar a corrente brasileira que adensava suas reflexões teórico-metodológicas em torno da temática territorial, a partir dos anos 1990. Para este pesquisador, há processos de dominação e apropriação na construção do território, em busca da conciliação de aspectos objetivos e subjetivos. Verifica-se o domínio social, econômico, político e

cultural do espaço e, mais tarde, incorpora também a dimensão natural, como base e materialidade do espaço.

Para Costa (2006), são as relações de força (relações de poder) que condicionam e constituem o território. Também o pensador contribui com a temática ao verificar que a produção do espaço envolve tanto a desterritorialização como a reterritorialização, isto é, o território representa ao mesmo tempo coesão e identidade, como apropriação e ordenamento político.

Por fim, apresenta-se a reflexão de Marcos Aurélio Saquet, que a partir dos anos noventa, vem procurando estabelecer algumas idéias, cujo centro do conceito é o território como produção social do espaço. Como desdobramento de suas referências teórico-metodológicas, verifica-se a ligação indissociável entre espaço e território, onde o processo de territorialização é um movimento historicamente determinado, que gesta tanto as desterritorialidades como as reterritorialidades. “O território é compreendido, antes de qualquer coisa, como um espaço de organização e luta, de vivência da cidadania e do caráter participativo da gestão do diferente e do desigual” (SAQUET, 2010).

Para o pesquisador, a abordagem territorial é um tremendo esforço de compreensão de um vasto universo de processos, redes, rearranjos e contradições, de heterogeneidade, de tempos e territórios, tão somente um jeito de contemplação da (i) materialidade do mundo da vida.

Percebe-se uma transição conceitual de território, quando ultrapassa o nível teórico para o nível institucional, submetido a uma normatização. Santos (2009, p.232), ao debruçar-se sobre as normas e o território, afirma que “através de ações normatizadas e de objetos técnicos, a regulação da economia e a regulação do território vão agora impor-se com ainda mais força, uma vez que um processo produtivo tecnicamente fragmentado e geograficamente espalhado exige uma permanente reunificação, para ser eficaz”.

Fica evidente na experiência baiana, a influência de todos esses renomados autores nacionais e internacionais. As “normas” no nível institucional referidas por Milton Santos foram aquelas editadas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial em 2003 quanto concebeu o Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais (PRONAT) e estabeleceu as diretrizes para a constituição de territórios no Brasil. A escala definida para a territorialização, no mesmo Programa, foram os municípios, entendido como o agrupamento deles com identidade e coesão social como bem descrito

por Rogério Heasbaert Costa.

Os 5 (cinco) primeiros territórios da Bahia de 2004, depois os 24 (vinte e quatro) de 2006, os 26 (vinte e seis) de 2007 e finalmente os 27 (vinte e sete) de 2011, surgiram como, se não cumprindo o que foi previsto pelo suíço Claude Raffestin, como produto de uma construção social entre a sociedade civil e o poder público, a partir de relações sociais com perdas e reconstruções dessas relações? Essas relações imprimiram o que a SDT passou a adotar como conceito mais forte de território: a coesão social e territorial. Da mesma forma, o enraizamento das relações, combinado as modificações ambientais que foram sendo apropriadas e definindo o território usado muito enfatizado por Milton Santos, geraram o que passou a ser chamado no processo de identificação dos primeiros territórios no Brasil e na Bahia pela SDT de “sentimento de pertencimento”.

A síntese desses conceitos aplicados à estratégia de agregar municípios formando territórios de identidade está bem posicionada no conceito expresso pela SDT/MDA quando estabelece que território “é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e, uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidades e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005, p.28).

Como descreve Rafael Echeverri Périco (2009, p.61), a identidade é a “expressão de traços diferenciadores e distintivos da população pertencente a um espaço o que a converte no espírito essencial, básico e estruturante do território”. Por conseguinte, toda identidade é influenciada por alterações históricas, geográficas, biológicas e pelas instituições.

O processo de constituição dos Territórios de Identidade da Bahia está assim, ancorado no quanto referido pelos renomados estudiosos do assunto, com uma única não explicitação: a escala que agrega um conjunto de municípios, como é o caso dos Territórios de Identidade da Bahia, em detrimento de outras escalas que podem revelar outros territórios de escalas maiores ou menores e podem inclusive se sobreporem.

Na Bahia, os Territórios Indígenas, os Territórios Quilombolas, os Fundos e Fechos de Pastos, são exemplos de Territórios onde todos os conceitos acima explorados convergem e que, concomitantemente, estão nos Territórios de Identidade como normatizados pelo Governo da Bahia. É certo que a norma de per si, no caso dos

Territórios de Identidade, não dissolve a coesão social dos outros Territórios onde existem traços até mais fortes que nos territórios formados por agrupamento de municípios como a cultura, o ambiente e o patrimônio da terra. Como resolver esta questão?

A melhor resposta para estes casos seria com uma nova rodada de perguntas: Porque esta questão precisa ser resolvida? Porque diferentes escalas de territórios não podem se sobrepor? Qual o problema das diferentes escalas em função das diferentes tipologias? Não há razão para que diferentes territórios de diferentes tipologias e escalas não coexistam em um mesmo espaço em um mesmo tempo.

O certo é que quem está no Território (seja o de agrupamento de municípios ou outro qualquer) sofre menos e entende mais esta questão dos diferentes territórios em função das diferentes territorialidades, que outros envolvidos nesta discussão ao desprezar o sentido prático em detrimento dos conceitos teóricos cuja primazia é mesmo a imprecisão. O quilombo de Boi Taraca, no Território do Baixo Sul, por exemplo, para ilustrar, parece compreender bem a questão: as suas lideranças são membros ativos do colegiado territorial e eles defendem enfaticamente o seu Território Quilombola e o Território de Identidade do Baixo Sul que agrega 15 municípios, em tranquila e harmônica convivência.

Cabe ao poder público e as instituições da sociedade civil, contudo, a agirem cuidadosamente e terem zelo na utilização da nomenclatura de Território, não utilizando-a indistintamente para qualquer situação a que se deseje definir uma nova espacialidade ou rede de relacionamento. A aplicação “forçada”, essa sim, pode gerar confusão e banalização do conceito, além evidentemente, de não se sustentar enquanto tal, por muito tempo. É preciso sempre, antes de mais nada, ao querer definir uma determinada localidade ou grupos sociais em interação, como território, observar as características que expressam uma consistente coesão territorial. As características ambientais comuns pode ser um indicador, mas esse é também o mais enganador se for considerado apenas ele isoladamente. No outro extremo, esse sim mais confiável, está o sentimento de pertencimento da população local.

Périco (2009, p. 17) realça no prefácio do seu livro “Identidade e Território no Brasil” que a identidade “é um elemento de caráter do território, relacionando-a com suas origens, com os modos de ocupação do espaço, com o contexto social construído e com um futuro mais solidário e interdependente. É considerado um fator de aglutinação, que reconhece e valoriza a diversidade, facilita a mediação de interesses, contribui para

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

3.4 Ruralidade e Território

Cada vez mais o significado de rural se desvincula do sinônimo de agrícola, deixando de ser visto como setor para ser entendido como espaço de vida, de produção e de relação com a natureza e o meio ambiente, exigindo uma visão multidimensional (OLIVEIRA, 2012). Nesta concepção, a noção de rural no território como concebido na Bahia com o agrupamento de municípios, deixa de assumir uma característica local/municipal onde existe campo (ou meio rural) e cidade (ou meio urbano), para assumir uma característica mais territorial onde as concentrações urbanas são afetas apenas às cidades maiores e as cidades pequenas de baixa concentração populacional, onde as características rurais são mais evidentes.

O rural precisa ser visto não apenas como parte, mas como parte imprescindível de um Município, Território, Estado ou País, haja vista que os temas mais atuais que desafiam a humanidade possuem forte relação com o meio rural, a exemplo das questões climáticas e ambientais, da água, das energias renováveis e da produção de alimentos.

No período mais recente de estudos sobre este tema rural/urbano, merece destaque o livro do renomado professor da Universidade de São Paulo e profundo conhecedor de estudos sobre a ruralidade brasileira, José Eli da Veiga, com o título “Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula”, publicado em 2002 e reeditado em 2003. No livro, o Professor registra que a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma das mais respeitadas do mundo em estudos sobre a humanidade e população, classifica as regiões com menos de 50% de população vivendo nas cidades como “essencialmente rurais”, as que tem entre 15 e 50% da população vivendo no campo como “relativamente rurais” e finalmente considera apenas “essencialmente urbanas” aquelas com população rural inferior a 15% do total.

Veiga (2002, p. 38) problematiza a natureza territorial do espaço rural, afirmando

que aquilo que chamamos de rural é muito mais abrangente que os números censitários oficiais oferecem. Com esse sustento de Veiga, o rural, numa concepção mais holística e contemporânea, deixa de ser sinônimo de atraso como percebido por muitos, para assumir uma nova conformação econômica e demográfica, com uma crescente redução das diferenças onde a agricultura é apenas uma das atividades do rural e não a essência como historicamente foi visto.

Ainda citando Veiga (2002, p. 63), ele defende que a metodologia oficial de cálculo do grau de urbanização do Brasil está obsoleta, já que está baseado no Decreto Lei 311, de 1938, da época do Estado Novo de Getúlio Vargas, que considerou cidades todas as sedes municipais existentes, independente das suas características. O próprio Estado Brasileiro, mesmo permanecendo omissso ao assunto deixando que se perpetuasse esse entendimento, contradiz-se no início do século XXI, na análise de Veiga (2002, p. 63), ao admitir no Estatuto das Cidades, que aquelas com população inferior a 20 mil habitantes não precisa ter um Plano Diretor como é exigido para as demais. Para Veiga (2002, p. 112), dos 5.507 municípios brasileiros, “4.990 podem ser quase tudo o que se quiser, menos cidades”.

No estado da Bahia, a expressão da ruralidade ainda não está associada a alta incidência de municípios de pequeno porte com população inferior a 50.000 habitantes e predomínio, em termos absolutos, da população rural sobre a urbana, não obstante a relevância da economia rural sobre a total local. São 374 municípios que poderiam ser classificados como “essencialmente rurais” ou “relativamente rurais” se fosse seguido os critérios da OCDE, equivalendo a 90% do total de municípios do Estado. Numa outra extratificação, os municípios com população inferior a 20 mil habitantes representam 59% do total e em praticamente todos, a população rural é superior a população urbana.

A Tabela 7, na sequência, traz estes dados por Território de Identidade do Estado, onde se pode verificar que o único Território que possui maior quantidade de municípios com população com predominância urbana é o Metropolitano de Salvador.

Tabela 7 - Tipologia populacional dos municípios da Bahia por Território de Identidade

Nº	Território de Identidade	Até 20 Mil	20 a 50 Mil	50 a 100 Mil	> 100 Mil
01	IRECÊ	15	4	1	
02	VELHO CHICO	8	7	1	
03	CHAPADA DIAMANTINA	20	4		

04	SISAL	8	7	5	
05	LITORAL SUL	16	8		2
06	BAIXO SUL	8	6	1	
07	EXTREMO SUL	4	7	1	1
08	MÉDIO SUDOESTE DA BAHIA	10	2	1	
09	VALE DO JQUIRIÇÁ	15	4	1	
10	SERTÃO DO SÃO FRANCISCO	1	7	1	1
11	BACIA DO RIO GRANDE	7	5	1	1
12	BACIA DO PARAMIRIM	6	3		
13	SERTÃO PRODUTIVO	12	5	2	
14	PIEMONTE DO PARAGUAÇU	7	5	1	
15	BACIA DO JACUÍPE	11	2	1	
16	PIEMONTE DA DIAMANTINA	7	2	1	
17	SEMI - ÁRIDO NORDESTE II	12	5	1	
18	LITORAL NORTE	10	10	1	1
19	PORTAL DO SERTÃO	9	7		1
20	VITÓRIA DA CONQUISTA	17	6		1
21	RECÔNCAVO	9	8	3	
22	MEDIO RIO DAS CONTAS	13	2		1
23	BACIA DO RIO CORRENTE	8	3		
24	ITAPARICA	5			1
25	PIEMONTE N. DO ITAPICURU	5	2	2	
26	METROPOLITANO SALVADOR	2	2	2	4
27	COSTA DO DESCOBRIMENTO	2	4		2
TOTAL BAHIA		247	127	27	16

Fonte: IBGE (2010). Elaboração do autor

Segundo Oliveira (2012, p.4), o tema da ruralidade como posto na política brasileira, acompanha um movimento mundial, especialmente nos países desenvolvidos. Ainda na primeira década do século XXI, a Grã-Bretanha, a França e a Espanha aprovaram novas legislações sobre o meio rural. Há, portanto, uma busca recente sobre

essa compreensão do rural e o seu papel nas sociedades modernas, mesmo nos países mais desenvolvidos, mais industrializados e mais urbanos.

No caso brasileiro, no meio acadêmico, cabe mencionar o Projeto Rurbano, iniciado em 2006 sobre a liderança da Universidade de Campinas (UNICAMP) que mobilizou mais de quatro dezenas de pesquisadores, de vinte instituições de ensino e pesquisa de onze Estados, onde demonstraram que o meio rural do final do século XX, já não podia ser tão somente assinalado como agrícola, mas, compondo também o mesmo cenário, em oposição à faceta moderna, o rural brasileiro apresenta seu quadro de miséria e vulnerabilidade social, com seus excluídos e desorganizados.

Os autores nacionais que mais escreveram sobre o rural brasileiro e suas transformações nas últimas décadas foram notoriamente José de Souza Martins, Zander Navarro, Ricardo Abramovay e Sergio Schneider. Para Martins (1981 apud SCHNEIDER, p. 523), a história do Brasil está repleta de exemplos de práticas cuja proposta de ‘ajudar os outros’ acaba criando formas de dominação e controle dos outros. São as contradições da sociedade brasileira, que de um lado chega a uma formidável modernização e, ao mesmo tempo exprime diversas formas de controle e dominação. Em outras palavras, há um processo conservador de modernização.

Navarro (2001) argumenta que os atores sociais rurais apresentam-se demasiadamente frágeis, com suas bases instáveis e sempre subordinadas a elementos externos, incapazes, portanto, de promoverem e estimularem uma real democratização da sociedade. Para este autor, em termos de um processo de desenvolvimento local, há uma premissa falsa no Brasil, que sustenta que os atores sociais locais estariam aptos a exercerem atividades locais

Para Schneider (2009), pelo menos duas interpelações devem ser postas à mesa: Quais são os fatores que estão causando a desestabilização e a lenta superação dos modelos cognitivos, conceituais, práticos e políticos, até recentemente aceitos e legitimados, sobre os temas da ruralidade, da territorialidade e do desenvolvimento? Quais são as propostas que tem surgido e de como modo elas propõem suplantar os problemas que afetam as perspectivas que estão em crise, ou melhor, que já não são mais capazes de responder adequadamente ou suficientemente as questões que estão colocadas? (SCHNEIDER, 2009, p. 2)

Schneider (2009, p. 2) avança em alguns indicadores frente às temáticas da ruralidade, da territorialidade e do desenvolvimento rural: (a) que a ruralidade é heterogênea e não está circunscrita as atividades agrícolas; (b) os territoriais são espaços

pertinentes que permitem refletir sobre a articulação entre as escalas regionais e locais e a globalização; (c) o desenvolvimento precisa levar em conta não apenas questões econômicas, produtivas e tecnológicas, mas também culturais e ambientais; (d) a mudança é um processo lento que, no entanto, precisa se traduzir em efeitos práticos como melhorar a renda e a qualidade de vida, tanto quanto incidir sobre as mentes dos atores envolvidos e ser capaz de ser assimilado pelas instituições coletivas.

Para Abramovay (2003), carregam duas correntes atuais de pensamento sobre o desenvolvimento rural: uma que dá ênfase à “dimensão territorial do desenvolvimento” que articulam-se em redes, com o intuito de enriquecer o tecido social de determinada localidade e outra que se debruça sobre o “capital social” como instrumento para a solução dos dilemas da ação coletiva. Abramovay (2003. P.17) vislumbra que há uma clara convergência entre os pressupostos que alicerçam a noção de capital social e as premissas formadoras do desenvolvimento territorial.

O enfoque territorial é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção. Busca a integração interna dos territórios rurais e destes com o restante da economia nacional, sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas.

Portanto, a meta fundamental do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais é estimular e favorecer a coesão social e territorial das regiões e dos países onde ela é empregada como elemento harmonizador dos processos de ordenamento (regulação descendente), e de desenvolvimento (reação ascendente), das sociedades nacionais.

A perspectiva territorial do desenvolvimento sustentável considera que os territórios são heterogêneos, abrangendo campo e cidade. Isto significa que cada território encerra uma diversidade de atores e de interesses, alguns deles conflitantes, outros não, além de outras características próprias, que o distinguem dos demais. Portanto, não é possível se conhecerem todos ao se conhecer alguns, nem se aplicarem processos idênticos em todos os territórios.

A heterogeneidade dos territórios leva, assim, à necessidade de se formular políticas com objetivos múltiplos e integrais, que atendam às principais demandas dos atores sociais, com a formação de alianças e parcerias, que concretizem o capital social, em benefício de todos, moradores das comunidades rurais e dos bairros urbanos.

Por conseguinte, de um lado, o rural ampliado, incluindo campo e cidades, precisa

ser melhor compreendido e incorporado como uma unidade territorial, por parte dos atores que insistem em reduzir a abordagem para o rural agrícola; de outro lado, os agentes hegemonicamente presentes nos colegiados territoriais da Bahia, precisam incorporar as dimensões urbanas do desenvolvimento territorial, valorizando mais as ações para os bairros, para a geração de emprego, para os serviços e para as atividades do setor secundário da economia que ocorrem em maior densidade nas periferias dos núcleos urbanos. Uma equação que precisa fechar.

3.5 Governança e gestão social

Governança, como bem definida por Pires (2011) “se refere aos processos coletivos de tomada de decisões e aos processos pelos quais as decisões são implementadas formalmente e informalmente”. Evidentemente este conceito se aplica as ações públicas ou privadas, com ou sem interação com pessoas e instituições da sociedade.

Focalizando na governança territorial, ainda Pires (2011) cita Bernard Pecqueur (2001), especialista em desenvolvimento local, quando caracteriza esta tipologia de governança como “um processo de construção institucional e organizacional de uma coerência formal de diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos a resolução dos problemas enfrentados pela nova produção dos territórios”.

O Professor Ignacy Sachs, especialista em eco-desenvolvimento da Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais de Paris, economista de formação e consultor de várias agências internacionais, com ampla experiência na América Latina e no Brasil, ressaltou em uma palestra feita durante o V Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável (Fortaleza-CE, 2009) que em cada Território, para se alcançar a boa governança, é necessário identificar as forças vivas ao nível local e os futuros parceiros do processo de desenvolvimento negociado. Para Sachs (2009), para promover desenvolvimento no Território, “é necessário uma análise dos potenciais locais latentes em termos de recursos naturais e projetos que não irão para frente se não forem removidos certos gargalos” comungando assim com a ideia de que a governança qualificada do Território, nas suas várias dimensões e ordens, está associada a efetiva integração e articulação dos atores locais para revelar problemas e buscar soluções para eles de forma coletiva.

A boa governança no Território para Pires (2011), refere-se a “um conjunto de

requisitos que estão em conformidade com a agenda das organizações locais” e assim estabelece relações entre governos e mercados, governos e cidadãos, governos e setor privado, instituições e moradores, poderes Legislativo e Executivo, entre outras. Na essência, a boa governança territorial são deliberações participativas orientadas para o consenso, de forma responsável, transparente, ágil, eficaz e eficiente (Pires, 2011).

Pires (2001) cita também Abramoway (2000) e Veiga (2002) quando “associam a noção de desenvolvimento territorial a de capital social, com a valorização do complexo de instituições, costumes e relações de confiança e cooperação que formatam atitudes culturais e de empreendedorismo”. A este complexo de instituições, pela proximidade delas no Território, é favorecido todo o processo de autoconhecimento e outorgado atribuições individuais ou cooperativas entre si, definindo o que se convencionou chamar de arranjo institucional, ampliado neste caso para arranjo institucional territorial.

Os recursos e ativos no Território, a hegemonia, o capital social existente, as convenções estabelecidas e suas normas, as Instituições, os Atores e as relações de proximidade, são, para Pires (2011), na junção e no inter-relacionamento, os fatores que balizam a governança territorial. Enquanto os ativos territoriais são fatores já existentes e perceptíveis que podem ser já explorados e que compõem a diferenciação entre os Territórios, os recursos devem ser compreendidos como fatores ainda latentes e encobertos que valem a pena explorar e organizar; a hegemonia diz respeito a preponderância, aos fatores que são mais importantes e podem conduzir ou guiar uma situação com supremacia e que vão prevalecer destacadamente sobre outros; o capital social está intimamente ligado às forças sociais existentes que podem mudar o rumo do Território, a depender da sua composição e articulação interna; já as normas, formais (legais juridicamente) ou informais, definem um ou mais comportamentos considerados adequados para determinados contextos e as relações de proximidade no Território é caracterizada pela adesão dos agentes no mesmo espaço comum de representação, onde as regras são convencionadas pelos diferentes Atores que compõem o Território.

Pires (2011) inclui por fim, como valores fundamentais à boa governança territorial, a participação, o estado de direito, a transparência, a equidade, a inclusão, a eficácia e a eficiência. Essa combinação tende a produzir os melhores resultados para os Territórios e suas populações, equilibrando desenvolvimento econômico com equidade social, satisfação coletiva com sustentabilidade ambiental.

Caracterizada a governança territorial, cabe na sequência uma caracterização de

gestão social como prescrita pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), já que a pretensão é defender a aplicabilidade dos conceitos da boa governança com a estratégia adotada pela SDT na Bahia, no sentido de estimular a gestão social nos Territórios de Identidade estabelecidos.

Na compreensão da SDT/MDA (2005, p.28), 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”. É a ação de gerir assuntos do interesse de um coletivo amplo (sociedade de um modo geral: comunidade, grupos sociais, segmentos econômicos entre outros).

Entende-se por gestão, o processo que envolve planejamento, organização, direção, implementação, monitoramento e avaliação de estratégias e ações planejadas (SDT/MDA, 2005). 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.

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 (conselhos, comitês, fóruns etc.) que oportunizem 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.

Favareto et al. (2005) retratam a gestão social do território como “um ambiente marcado pela descentralização política e administrativa, o que permite redefinir formas de organização social e estabelecer novas relações entre o político, o social e o econômico, numa perspectiva de sustentabilidade, transparência e efetiva participação da sociedade” e definem a gestão social como “as ações que conduzem ao empoderamento da sociedade, com a formalização de compromissos entre o público e o privado, entre agente já constituídos e plenamente inseridos nas dinâmica de desenvolvimento e os agentes marginalizados”.

Como preconizado pela SDT/MDA, as várias instituições públicas e privadas nos Territórios devem se juntar numa nova institucionalidade para compor um órgão

colegiado territorial ou conselho territorial. Esses colegiados tem um papel importantíssimo na condução de uma estratégia de desenvolvimento sustentável dos Territórios e devem representar a diversidade de instituições, organizações e segmentos sociais existentes.

Os Colegiados ou Conselhos Territoriais 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 (SDT/MDA, 2005).

Nesse contexto, podem ainda ser enumeradas como principais atribuições destes Conselhos para a gestão do desenvolvimento sustentável³⁶:

- 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, articulação intermunicipal, 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 do território;

36 Ver SDT/MDA. Referências para Gestão Social dos Territórios Rurais - Série Documentos de Apoio nº 03, março 2006 e Documento do III Encontro Nacional de Colegiados Territoriais, novembro 2008

- Fomentar a criação e o fortalecimento de redes sociais de cooperação no território;
- Articular-se com outros colegiados, fóruns, redes, universidades e outros organismos nacionais e internacionais com o propósito de construir relações de cooperação.

O Estado da Bahia inovou ao adotar a estratégia de desenvolvimento conjugada à abordagem territorial, reconhecendo e ressaltando a importância da necessidade de fortalecer os ambientes de caráter participativo, em que se pratica a gestão compartilhada de um processo de desenvolvimento endógeno, neste caso, através do funcionamento dos Colegiados ou Conselhos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável. No processo de criação desses órgãos colegiados nos Territórios de Identidade procurou-se contemplar a representatividade, a diversidade e pluralidade dos atores envolvidos nas diferentes dimensões do desenvolvimento (social, econômica, cultural, política e ambiental), de modo a se buscar a efetividade e legitimidade da gestão social, objeto desses espaços colegiados.

O funcionamento dos Colegiados ou Conselhos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável devem empreender, segundo a SDT/MDA (2005) uma dinâmica de trabalho e capacidade institucional adequados aos desafios apresentados pelo Território, e, ainda, contar com processos democráticos de coordenação e decisão, de modo a consolidá-los como espaços efetivos de gestão social.

A SDT/MDA (2005) recomendou que no processo de gestão a ser implementada pelos Conselhos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, estes devem estabelecer instâncias de gestão, de acordo com o entendimento e a complexidade das funções e desafios assumidos, sendo instalados na estrutura de funcionamento, as seguintes instâncias, ou equivalentes:

- a) *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 Conselho;
- b) *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;

- c) *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.

Como estabelecido pela SDT/MDA (2005, p.37), o processo de discussão e planejamento das ações, no âmbito dos Colegiados ou Conselhos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável “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 Conselhos ou Colegiados.

Como a boa governança pode ser representada pela capacidade de interação dos atores locais para refletir sobre a sua realidade e propor um pacto de soluções gerais e específicas e a gestão social pode ser representada pelas novas institucionalidades que se firmam nos territórios, os resultados podem ser expressos no Territórios de Identidade da Bahia, pela presença dos elementos que indicam a boa governança e a boa gestão social descritos no Quadro 11 abaixo:

Quadro 11: Indicadores de boa governança e gestão social nos Territórios

Elementos que indicam boa governança territorial	Elementos que indicam boa Gestão Social nos territórios
Diagnóstico do Território Estudo de Potencialidades Plano de Desenvolvimento Programas Territoriais Projetos Estratégicos	Colegiado Territorial Núcleo Diretivo Núcleo ou Câmara Técnica Comissões Setoriais (Mulheres, Jovens, Educação, Meio Ambiente, etc.)

Fonte: SDT/MDA. Elaboração do autor (2016)

Mesmo ainda estando esses elementos em processo contínuo de construção e aperfeiçoamento na Bahia, conforme já descrito no segundo Capítulo, o Estado tem contabilizado a constituição dos colegiados territoriais com paridade, representatividade e pluralidade em todos os 27 territórios, assim como a delimitação do espaço geográfico

com a composição dos municípios pertencentes, fato que de logo indica a organização central do território, dando-lhe existência inicial, ainda que passível de ajustes.

Partindo da organização dos colegiados territórios, como comando principal no processo de reconhecimento e gestão social, no mesmo Capítulo II, está indicado que no Estado foram constituídos 22 Núcleos Dirigentes ou Grupos Gestores, 17 Regimentos Internos de funcionamento dos órgãos colegiados territoriais e 21 Núcleos Técnicos, de onde se pode concluir que foram instauradas instâncias de governança para fazer frente aos objetivos estabelecidos de promover ações voltadas para o desenvolvimento do território.

Do ponto de vista dos elementos que indicam a boa governança, como apontado pela SDT/MDA, nota-se que embora muitos territórios entre os 27 estabelecidos, ainda não concluíram os seus planos de desenvolvimento, a partir de um diagnóstico e dos estudos que indiquem as potencialidades locais, há um movimento permanente de elaboração destes documentos, sobre os quais todos os colegiados territoriais tem consciência de que é preciso fazê-los. O novo planejamento coletivo no Estado, viabilizado pelo envolvimento das Universidades Federais e Estaduais a partir da contratação de um edital público do MEC/CNPQ com recursos providos pela SDT/MDA, dá conta que até o final de 2016, todos os 27 territórios terão seus planos prontos, seja revisando e qualificando os que já haviam sido elaborados ou fazendo os novos desde as etapas iniciais de diagnósticos e estudos propositivos.

Outro aspecto da governança territorial, praticamente não estudada até o momento refere-se ao Pacto Federativo, pelo qual apenas as instituições federadas (União, Estados e Municípios) legalmente constituídas possuem as atribuições de levar a efeito as políticas públicas, no tocante ao transpasse de recursos públicos. A incompreensão deste componente na Bahia dentro da abordagem territorial tem-se manifestado mais expressivamente entre os gestores públicos municipais, não substancialmente pelas atribuições de planejar e efetivar uma política pública, mas pela ameaça do não manuseio dos recursos financeiros, que, em última análise, retrata um incômodo ao “poder” instalado. Muitos gestores dos municípios, em função dessa torpe visão, chegam a evitar a participação nas reuniões dos colegiados territoriais para não fortalecer essa dinâmica.

Ora, se os Prefeitos não exercem seus mandatos em seus respectivos municípios, com métodos democráticos de participação da sociedade local, pode parecer realmente incoerência frequentar os eventos no território onde o ambiente de discussão e

deliberação é essencialmente democrático, pondo membros da sociedade civil em pé de igualdade com os gestores eleitos nos municípios. É uma questão assim, de princípio. Quanto mais conservador for o gestor público municipal, mais resistência vai existir para participar do território.

A única via de ultrapassar esta barreira é mesmo o convencimento. Primeiro, parece salutar demonstrar a pré-disposição em assegurar as garantias do Pacto Federativo, posicionando o território como aliado e não como ameaça, onde a atuação do colegiado territorial tende a ampliar e nunca restringir a oferta de recursos públicos que potencialmente poderiam chegar aos municípios. E, segundo, enfatizar a lógica do desenvolvimento territorial para discutir e analisar problemas ou gargalos que vão além das fronteiras municipais e que, estes problemas, mesmo ocorrendo no município, ele sozinho não é capaz de resolver porque a abrangência dele é maior, é territorial.

O bom caminho, evidentemente, é a prática e os resultados. Isto na Bahia tem sido alcançado pela atuação dos Consórcios Públicos Territoriais/Intermunicipais. Ficou mais claro para os Prefeitos os ganhos que poderiam ter quando algumas ações são planejadas e executadas para um conjunto maior de municípios com, inclusive, compartilhamento de despesas. Isto, no caminho contrário, dos consórcios para os colegiados territoriais, demonstra também que ali os Prefeitos se sentem menos “ameaçados” porque os Consórcios são entes públicos e eles, os Prefeitos, tem voz ativa e mais respeitada, além de focar as discussões e o planejamento coletivo nos projetos a serem executados, com muito pragmatismo, característica comum dos gestores municipais.

São aprendizados de parte a parte que tem sido exercido nos territórios baianos e vão conformando os atos de qualificação da governança territorial. As “métricas” da boa governança territorial foram estabelecidas e foram, assim, em grande medida, seguidas no Estado. O passar do tempo vai expressar, contudo, o que se consolidará e repercutirá em resultados efetivos para a população dos territórios.

4. Os novos desafios para consolidar a estratégia

4.1 Introdução

A abordagem territorial, ao valorizar o protagonismo dos atores sociais, amplia o diálogo entre governo e sociedade civil a partir de um planejamento participativo ascendente, com articulação e integração de ações intersetoriais de governo, pela via da cooperação inter-federativa e a cooperação horizontal entre municípios.

Com isso, vem se tornando possível obter algumas inovações na gestão social das políticas públicas, que passam, aos poucos, a revelar possibilidades de desenvolvimento endógeno, de alto valor para um modelo de gestão pública descentralizada, democrática e participativa. Por sua vez, a definição do território de identidade reforça os sentimentos de pertencimento da população, aumenta a confiança na ação cívica coletiva, amplia as possibilidades de compromissos sociais e de cooperação mútua, fortalecendo os laços de proximidade e a integração entre pessoas, culturas, grupos sociais, ações públicas, investidores e instituições, com alto potencial de gerar desenvolvimento local.

Em decorrência da opção pela abordagem territorial, o governo da Bahia reconheceu e apoiou os Colegiados Territoriais como instâncias de gestão social e de planejamento participativo. Nos 27 Territórios de Identidade, de maneira não uniformizada e com diferentes estágios, os Colegiados Territoriais, composto por representantes da sociedade civil e instituições públicas, vêm buscando desempenhar importante papel, articulando um processo participativo de concertação das políticas públicas e exercendo práticas de gestão social para o desenvolvimento territorial.

Este Capítulo da dissertação, ao reconhecer os expressivos avanços na política de desenvolvimento territorial no Estado, com base na perspectiva de aproveitar toda a capacidade e potencial das instituições e pessoas envolvidas, da sociedade civil e do governo, propõe de forma objetiva, um processo de trabalho que visa consolidar a abordagem territorial partindo de um “Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial para a Bahia”.

Após mais de uma década na busca pela implementação da abordagem territorial para o desenvolvimento, seja através do reconhecimento dos Colegiados Territoriais como organismos sociais de planejamento, gestão e controle social das políticas

públicas, seja pela tentativa de elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, apesar das conquistas, reconhece-se que há ainda muito a fazer para a consolidação dessa estratégia.

Há de se reconhecer, portanto, a necessidade de tomada de decisões que resultem no avanço e consolidação da abordagem territorial para o desenvolvimento sustentável. Os Territórios de Identidade precisam ser valorizados e fortalecidos enquanto espaços de gestão. Os Planos Territoriais precisam ser concluídos e utilizados como instrumentos referenciais para implementação de políticas públicas. De maneira geral, é necessário ampliar o convencimento de organizações sociais e instituições públicas quanto a adoção da abordagem territorial.

A proposição para esse Capítulo, prospectando o futuro da política de desenvolvimento territorial no Estado, versará sobre os principais instrumentos, criados ou em processo de criação, no sentido de melhor estruturar o arcabouço funcional para seguir avançando no aperfeiçoamento e na consolidação desta forma inovadora de executar política pública com protagonismo social. Evidentemente, como ainda não foram absorvidas pelo Estado, muitas questões adiante levantadas devem ser tomadas como especulativas e propositivas.

Inicialmente, cabe organizar melhor tudo que foi criado, separando e identificando instâncias e instrumentos, o que comporia um Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial. Na sequência, a proposição recai sobre os Arranjos Produtivos Territoriais, ou Alianças Territoriais, no intuito de se estabelecer e ordenar os pactos entre os atores locais de um território, o que de certa maneira, conecta com a Agenda Territorial para o Desenvolvimento (AG-TER) em fase inicial de implantação pela SEPLAN, mas ainda com pouco conteúdo e se sobrepondo a iniciativas anteriores.

A especulação do futuro ainda traz o que poderia ser um guia público com possibilidades de aplicação nos Territórios que poderiam ir ao encontro do desenvolvimento local: são os Cadernos de Oportunidades. O Capítulo é finalizado com a indicação de “Projetos Estratégicos” - que ao serem adequadamente implantados, podem contribuir sobremaneira para a mudança de realidade no Território -, e com o necessário aprimoramento dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS) enquanto balizadores de todas as ações locais.

4.2 Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial

Um sistema é formado por um conjunto de elementos interdependentes que formam um todo organizado. Nos sistemas, a integração dos elementos que o compõem é uma peça chave para o seu bom funcionamento e o cumprimento dos seus objetivos e finalidades.

Nos sistemas de gestão de políticas públicas, os principais elementos estão relacionados ao marco legal da política pública, a sua coordenação, planejamento, operacionalização e monitoramento, ao seu financiamento e à participação e controle social. Esses são elementos comuns que se encontram presentes em sistemas nacionais conhecidos na experiência da gestão pública brasileira atual como é o caso do Sistema Único de Saúde – SUS e do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, entre outros.

No estado da Bahia, a política de desenvolvimento territorial possui uma Lei que a regulamenta e define, constituindo-se no marco legal desta política pública cuja coordenação está a cargo da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e a sua operacionalização sob a responsabilidade das Secretarias Estaduais setoriais. Outras institucionalidades como os Consórcios Públicos Municipais, além de órgãos dos governos municipais, estaduais e federal, são também importantes agentes operativos da política de desenvolvimento territorial no Estado.

A participação e o controle social estão assegurados em diferentes medidas, seja no nível municipal (pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável), territorial (pela atuação dos Colegiados Territoriais) e estadual (pelo CEDETER). Fazem parte desse processo de participação social as Conferências setoriais e temáticas realizadas.

Embora de forma ainda incipiente e muito dependente de recursos externos, o financiamento da política de desenvolvimento territorial é um dos elementos presentes na experiência da Bahia, onde o Governo do Estado vem fazendo alguns investimentos próprios e captando recursos em outras fontes nacionais e em projetos com financiamentos internacionais para aplicação em projetos econômicos e no funcionamento das instâncias de participação e capacitação dos atores sociais.

De toda maneira, é possível afirmar que no estado da Bahia existem elementos e estão presentes os componentes para construção e funcionamento de um Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial.

Com a possível implantação e funcionamento de um Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial da Bahia, pode-se acelerar o passo na caminhada pela

consolidação da política de desenvolvimento territorial estabelecida na Lei Estadual nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014.

Assim, um Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial da Bahia deverá envolver os seguintes agentes públicos em sua implementação:

- Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN)

A Secretaria de Planejamento é o órgão responsável para executar as funções de planejamento do Governo do Estado da Bahia e entre suas competências está a coordenação da Política de Desenvolvimento Territorial, em conformidade com a legislação vigente.

Na estrutura da SEPLAN, foi criado um Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), órgão de caráter consultivo e de assessoramento, composto paritariamente por representantes de onze secretarias estaduais de governo e por onze representantes dos colegiados territoriais. O CEDETER no organograma da SEPLAN é vinculado diretamente ao Secretário Estadual, que o coordena. Também é parte da estrutura operacional da SEPLAN, a Diretoria de Planejamento Territorial (DPT) subordinada à Superintendência de Desenvolvimento Estratégico.

Além dessas institucionalidades diretamente relacionadas ao tema, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) tem sido uma instância de apoio aos estudos socioeconômicos dos territórios. E mais recentemente, o decreto nº 16.792 de 17 de junho de 2016, instituiu a Agenda Territorial da Bahia – AG-TER com a finalidade de propiciar oportunidades de desenvolvimento econômico dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia. O mesmo decreto institui um Grupo de Gestão Integrada da AG-TER, o CGI/AG-TER, composto por sete Secretários de Estados, sob a coordenação do Secretário de Planejamento.

- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural (SDR)

A Secretaria de Desenvolvimento Rural, criada pela lei 13.204/2014 como resultado de amplo processo de reivindicações dos movimentos sociais do campo e das organizações da sociedade civil dos territórios rurais, é o órgão do Governo do Estado da Bahia responsável pela política de desenvolvimento rural, agricultura familiar e reforma agrária e como tal, responsável por grande parte da execução da política de

desenvolvimento territorial.

Na sua estrutura está a Superintendência de Políticas Territoriais e Reforma Agrária (SUTRAG) que tem como uma das suas finalidades diretas “articular políticas voltadas para a estratégia de desenvolvimento territorial”. Além da SUTRAG, as demais instâncias finalísticas da SDR estão orientadas para atuação com abordagem territorial e comprometidas com as políticas de desenvolvimento territorial do Estado, entre elas a Superintendência de Agricultura Familiar, a Coordenação de Desenvolvimento Agrário – CDA, a Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural – Bahiater e a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR, assim como o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e os 27 Serviços Territoriais de Apoio à Agricultura Familiar (SETAF).

- As demais Secretarias de Estado e órgãos públicos estaduais

Entre as demais Secretarias Estaduais do Governo da Bahia destacam-se aquelas que tenham ações apontadas no Caderno de Oportunidades, elaborado e coordenado pela SEPLAN. Essas serão prioritárias, tendo em vista sua disposição de apresentar suas ações e o modelo de governança com participação dos Colegiados Territoriais.

Além dessas estão as Secretarias que compõem o CEDETER (Educação, Saúde, Cultura, Desenvolvimento Urbano, Relações Institucionais, Agricultura, Desenvolvimento e Integração Regional, Segurança Pública, Infra Estrutura Hídrica e Saneamento) e as que não compõem o CEDETER, participam do recém criado Grupo de Gestão Integrada da AG-TER - CGI/AG-TER (Desenvolvimento Econômico, Trabalho, Emprego, Renda e Esporte, Ciência, Tecnologia e Inovação).

- Agentes financeiros, de desenvolvimento e de assessoria técnica no Estado

Além das Secretarias estaduais, podem participar do Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial, as instituições públicas instaladas ou com representação no Estado da Bahia, que tenham como missão apoiar o desenvolvimento territorial, a exemplo da Delegacia Federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário (agora Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário), o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba -

Codevasf, a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira - Ceplac, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a Agência de Fomento do Estado da Bahia – Desembahia, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, entre outros.

Um Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial da Bahia deverá envolver os seguintes atores institucionais e sociais:

- Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia (CET)

A Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia – CET se constitui como um espaço político de representações dos Territórios e de seus Colegiados, sendo a principal interlocutora no diálogo entre eles e as diversas instituições públicas, com o objetivo de ampliar a utilização da abordagem territorial na gestão das políticas públicas e assegurar o protagonismo dos atores sociais do território organizados nos Colegiados Territoriais.

A CET, também reconhecida como rede estadual dos Colegiados Territoriais, é formada por representantes dos Colegiados Territoriais, tanto das entidades da sociedade civil como das instituições públicas. Nacionalmente a CET se vincula a Rede Nacional de Colegiados Territoriais.

- Colegiados Territoriais (CODETER)

O Colegiado Territorial, constituído em cada um dos 27 territórios de identidade do Estado da Bahia, é a institucionalidade central da política de desenvolvimento territorial. Ele é formado paritariamente por representantes das principais organizações governamentais e da sociedade civil presentes e atuantes no território.

O conjunto dos membros do Colegiado Territorial forma a plenária, órgão máximo de decisão do Colegiado. Cada um deles é composto ainda por um núcleo diretivo e um núcleo técnico. O primeiro é responsável pela coordenação geral e coordenação política do Colegiado. Seus membros são escolhidos em Plenária, dentre aqueles que fazem parte do Colegiado. O segundo é responsável pelo apoio técnico ao Colegiado sendo formado por instituições e pessoas que necessariamente não precisam estar entre as entidades que compõem o Colegiado Territorial.

Os Colegiados Territoriais são responsáveis pela aprovação dos PTDSS, coordenação dos PAT e demais ações previstas nesta proposta, e do seu bom funcionamento depende a política de desenvolvimento territorial.

■ Câmaras Técnicas ou Temáticas dos Colegiados Territoriais

As câmaras técnicas ou temáticas são as instâncias auxiliares do Colegiado Territorial, de caráter permanente, onde se discutem, examinam e enviam para a plenária ou decidem por si, quando previsto, os temas para as quais foram constituídas. Dentre os principais temas eleitos pelos Colegiados para constituição de Câmaras Técnicas estão: educação, saúde, cultura, ater, meio ambiente, cadeias produtivas, pesca, artesanato, economia solidária.

Uma câmara técnica ou temática cuida de apenas um tema. Elas são importantes para permitir o aprofundamento do debate de um determinado tema naquele território, entre especialistas, militantes e gestores daquela área de conhecimento temática específica, evitando a superficialidade do tratamento em Plenária.

Em cada território existem quantas câmaras técnicas ou temáticas convier ao Colegiado. No entanto o que se recomenda é que sejam criadas essas instâncias quando o tema seja muito importante para o território e existam colaboradores suficientes para compor essas câmaras. Uma boa indicação é ter uma câmara técnica para cada uma das dimensões do desenvolvimento ou para os eixos estratégicos definidos no PTDSS. Podem ser membros das Câmaras, pessoas e instituições que não compõem a Plenária do Colegiado.

Como instâncias auxiliares ao Colegiado Territorial, é fundamental que seja definida uma dinâmica de integração das câmaras com a Plenária, em que essas instâncias sejam valorizadas e por sua vez que seja garantida a autonomia soberana da Plenária.

■ Comitês Setoriais dos Colegiados Territoriais

Os Comitês Setoriais são as instâncias auxiliares do Colegiado Territorial, de caráter permanente, onde se discutem, encaminham e enviam para a plenária ou decidem por si, quando previsto, os assuntos relacionados aos segmentos e setores sociais que compõem o Colegiado, entre eles jovens, mulheres, povos e comunidades

tradicionais, pescadores artesanais, entre outros.

Um Comitê cuida de um setor ou segmento apenas, mas alguns podem estar agrupados como povos e comunidades tradicionais que representam vários atores sociais como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas e tantos outros, de acordo com a realidade de cada território. Em cada território podem ser constituídos quantos comitês setoriais convier ao Colegiado. No entanto o recomendável é que cada território constitua pelo menos três comitês setoriais: mulheres, jovens e povos e comunidades tradicionais. Para a criação de outros Comitês Setoriais é necessário considerar a relevância do setor para o território e a disponibilidade de colaboradores suficientes para compor esses Comitês. Podem ser membros dos Comitês, pessoas e instituições que não compõem a Plenária do Colegiado.

Os Comitês Setoriais, semelhante às câmaras técnicas ou temáticas, cumprem importante papel ao permitir o aprofundamento de assuntos relacionados ao interesse específico de um determinado segmento social, reunindo especialistas, militantes e gestores, evitando a superficialidade do tratamento desses assuntos em Plenária.

Como instâncias auxiliares ao Colegiado Territorial é fundamental que seja definida uma dinâmica de integração dos Comitês Setoriais com a Plenária, em que essas instâncias sejam valorizadas e por sua vez que seja garantida a autonomia soberana da Plenária.

▪ Outras Instâncias Auxiliares do Colegiado Territorial

Além das Câmaras e Comitês, que são instâncias permanentes, é previsto que cada Colegiado Territorial organize instâncias auxiliares temporárias como Comissões e Grupos de Trabalho.

Essas instâncias cumprem papel muito importante quando o Colegiado Territorial necessita delegar atribuições por um determinado tempo a um grupo de pessoas para desempenhar uma determinada tarefa ou função determinada pela Plenária ou pelo Núcleo Diretivo do Colegiado.

Para diferenciar quando é Comissão ou Grupo de Trabalho, alguns Colegiados definem que a Comissão é uma delegação da Plenária do Colegiado Territorial, caso em que a Comissão possui autonomia em relação ao Núcleo Diretivo e se reporta diretamente a Plenária. Como exemplo são as Comissões de Monitoramento do PTDSS, uma Comissão Eleitoral para escolha do Núcleo Diretivo, uma Comissão de Ética ou

outras atribuições dessa mesma natureza, em que se exige isenção em relação ao Núcleo Diretivo.

Já os Grupos de Trabalho são definidos pela Plenária ou pelo Núcleo Diretivo do Colegiado e, em ambos os casos, se reportam obrigatoriamente ou são coordenados pelo Núcleo Diretivo. Geralmente esses GTs cumprem papel auxiliar na execução do PTDSS, Planos de Ações Territoriais, estudos e outras atividades que convergem e reforçam o papel do Núcleo Diretivo.

Nos dois casos, podem fazer parte dessas instâncias pessoas ou instituições convidadas que não estejam entre os membros do Colegiado Territorial.

▪ Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável - CMDS

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável – CMDS é uma instância municipal de gestão e controle social de políticas públicas, criado através de Lei Municipal originada no Executivo e aprovada pela Câmara Municipal e posteriormente homologado pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS.

No Governo do Estado da Bahia, os CMDS são considerados na dinâmica de ampliação dos espaços de concertação das políticas públicas, e por essa razão devem ser parte deste esforço para que cumpram seu papel no planejamento, monitoramento e gestão de políticas de desenvolvimento sustentável a nível municipal, facilitando e qualificando a representação dos municípios na integração territorial.

Uma das suas principais atribuições é a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável – PMDS.

▪ Outras redes territoriais e estaduais

Já existem nos Territórios de Identidade da Bahia outras redes que representam ou organizam os beneficiários das ações contidas nesta proposta. São redes territoriais, interterritoriais ou multiterritoriais e estaduais.

A constituição de redes, fóruns, núcleos e outras formas de organização tem sido uma tendência na política de desenvolvimento territorial do Brasil que visa fortalecer determinados setores, segmentos e temas relacionados ao desenvolvimento sustentável mediante o estabelecimento de processos de cooperação horizontal. De maneira que estão se reproduzindo as redes territoriais de cooperativas, redes territoriais de

assistência técnica, redes multiterritoriais de economia solidária, redes de comercialização da produção.

São potenciais parceiros na implementação e execução dessa proposta e integrantes do Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial da Bahia as institucionais nacionais e internacionais, de caráter público e privado:

▪ A Secretaria de Desenvolvimento Territorial

A política de desenvolvimento territorial no Brasil foi implantada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Atualmente a SDT está vinculada a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República.

A SDT é a instituição coordenadora da política nacional de desenvolvimento territorial através do Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento dos Territórios Rurais – PRONAT e dela emanam orientações e recomendações para os governos estaduais e para os 243 territórios rurais do país, além do apoio a projetos e programas da própria Secretaria, do Ministério e de outras instâncias do Governo Federal.

▪ Os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETS/SDT/CNPq)

Os NEDETs são formados por professores contratados como assessores e apoiadores da política de desenvolvimento territorial, mediante acordo entre a SDT e o CNPq, por um prazo de dois anos, em todo o Brasil, para aportar conhecimentos e contribuir no processo de qualificação da gestão social exercida pelos Colegiados Territoriais. Na Bahia, dos 27 territórios de identidade, 19 deles estão assistidos pelos NEDETS.

A contribuição dos NEDETs para a realização desta proposta é esperada especialmente na elaboração dos PTDSS e, na medida do possível, no apoio a sua execução através da elaboração e implantação Planos de Ações Territoriais.

▪ Outros organismos nacionais e internacionais públicos e privados

São esperadas outras contribuições de organismos nacionais que se comprometam

com uma ou mais ações desta proposta, a exemplo do BNDES, do Ministério da Integração Nacional e de outros órgãos do Governo Federal.

Também é prevista a mobilização de apoios de organismos internacionais de cooperação a exemplo do Banco Mundial, FIDA, FAO, IICA, além de outras entidades de natureza privada, sem fins lucrativos como institutos e fundações a exemplo do Instituto Austríaco de Tecnologia, a Fundação Banco do Brasil e de outras.

Para garantir a montagem e implementação desta proposta e construção de um Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial da Bahia será necessário o funcionamento ou implantação de espaços de acompanhamento e gestão das ações, atividades e eventos aqui previstos. Estes espaços de gestão deverão ter papel colaborativo na condução do planejado, assumindo sozinhos ou solidariamente com outros entes envolvidos. Abaixo, no Quadro 12, segue uma breve descrição dessas responsabilidades.

Quadro 12: Atribuições das instâncias de gestão social dos Territórios

Instituição	Papel/Responsabilidade
CEDETER	▪ Deliberação, articulação e monitoramento das ações
CEDRS	▪ Deliberação, articulação e monitoramento das ações
Núcleo Técnico de Apoio a AGTER	▪ Concepção e montagem da estratégia e conteúdo da proposta ▪ Realização de ações, atividades e eventos
CET	▪ Controle social, articulação e monitoramento das ações
Colegiados Territoriais	▪ Planejamento e gestão das ações ▪ Controle social
Câmaras Técnicas	▪ Planejamento e gestão das ações

Fonte: elaboração do autor (2017)

4.3 Arranjo Produtivo Territorial

A inclusão produtiva de agricultores familiares, povos indígenas, comunidades e povos tradicionais, empreendedores da economia solidária, mulheres e jovens rurais no desenvolvimento socioeconômico e ambiental nos territórios de identidade é um dos principais desafios para o desenvolvimento sustentável do Estado da Bahia. Por essa razão é fundamental a organização e funcionamento de arranjos produtivos territoriais, centrados no protagonismo social desses públicos e suas organizações econômicas, e nas articulações entre essas organizações e as iniciativas de investimentos privados e públicos em cada território.

Para a montagem desses arranjos produtivos territoriais será necessário mapear as

organizações de produtores, as associações comunitárias, os principais empreendimentos privados, seus negócios e participação nas principais cadeias produtivas, especialmente naquelas selecionadas pelo Programa Bahia Produtiva, que é atualmente o programa de maior alcance estadual de atendimento a agricultura familiar no estado da Bahia. São elas: apicultura, aquicultura e pesca artesanal, caprinovinocultura, fruticultura, mandiocultura, oleaginosas, reciclagem de resíduos sólidos e bovinocultura de leite.

Como principais resultados esperados, objetiva-se que Arranjos Institucionais constituídos ou fortalecidos nos 27 Territórios de Identidade com pelo menos um sistema produtivo territorial em funcionamento, através de organização em rede ou outra forma de articulação e integração de empreendimentos produtivos, apoiados por programas e projetos, a exemplo dos empreendimentos produtivos apoiados pela CAR, através do Projeto Bahia Produtiva.

A criação do Serviço Territorial de Apoio à Agricultura Familiar – SETAF, implantado em 27 territórios de identidade, é uma iniciativa inovadora da Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR do Governo do Estado da Bahia que consolida a opção da descentralização da gestão pública estadual para os territórios e fortalece um dos mais importantes aspectos da abordagem territorial que é a articulação e integração de políticas públicas. Por esse motivo, o simples fato de colocar em um mesmo ambiente físico as entidades estaduais responsáveis pela política de ater (Bahiaater), pela política fundiária (CDA) e os escritórios regionais da CAR, já se constitui um avanço em relação aos modelos de regionalização anteriores, em que cada entidade definia sua atuação regional, a partir de critérios exclusivamente setoriais.

No entanto, apesar desse avanço, o compartilhamento do mesmo espaço físico é insuficiente para garantir integração das políticas. É necessário estabelecer algumas ações que deverão ser executadas de forma articulada e integrada por pelo menos essas três entidades, contando que no mesmo território existem outras entidades estaduais do próprio setor agropecuário como a Agência de Defesa Agropecuária da Bahia (ADAB), a Bahia Pesca, entre outras. Também será muito importante ampliar a parceria com as Prefeituras Municipais, especialmente aquelas que tenham criado o Serviço Municipal de Apoio à Agricultura Familiar – SEMAF.

Para que essas ações articuladas e integradas entre os órgãos que compõem o SETAF ocorram de maneira regular e apresentem resultados objetivos e concretos para a população local, é preciso reforçar a capacidade técnica dos SETAFS com formação

sobre desenvolvimento territorial, assim como definir quais as ações serão integradas, que metas deverão ser atingidas e como serão acompanhadas e monitoradas, destacando-se de antemão que os PTDSS deverão ser tomados como a principal referência para a escolha dessas ações e os Colegiados Territoriais deverão exercer importante papel no controle social.

Apoio na concepção e implementação da estratégia de funcionamento dos SETAFs, estruturas que integram a SDR, concebida e em funcionamento nos 27 Territórios de Identidade da Bahia, com pelo menos 03 ações em execução integrada entre BAHIATER, CAR e CDA.

No estado da Bahia nasceu a primeira Rede Estadual de Colegiados Territoriais que foi organizada no Brasil com o nome de Coordenação Estadual dos Territórios Rurais - CET. Ainda hoje a CET é uma das mais atuantes redes estaduais de colegiados, mas com a evolução da política de desenvolvimento territorial no Estado é fundamental que a CET atue cada vez mais e com mais qualidade. Por isso é necessário que esta proposta contemple um apoio ao funcionamento da Rede Estadual de Colegiados Territoriais da Bahia.

Ao considerar que um dos papéis principais da CET é a representação dos 27 Colegiados Territoriais, torna-se necessário uma maior aproximação entre a Coordenação Executiva da Rede Estadual com cada Colegiado, sendo recomendado que essa coordenação estadual possa participar de pelo menos uma reunião plenária ou outra atividade relevante do Colegiado Territorial.

Como principal interlocutora da sociedade junto ao governo do estado da Bahia na política de desenvolvimento territorial essa sintonia fina com os Colegiados Territoriais acrescenta organicidade e aumenta a legitimidade da Rede Estadual. Porém é preciso que a Rede seja mais proativa do que reativa. Ter um bom planejamento anual validado pelos Colegiados Territoriais que defina a sua atuação junto ao governo e também junto aos colegiados, ajudará a focar em resultados estratégicos que contribuam para o avanço da política de desenvolvimento territorial no Estado, relegando ao segundo plano as demandas pontuais, localizadas e muitas vezes de caráter estritamente operacional.

Espera-se como resultado que Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia (CET) em funcionamento, com plano de ação anual elaborado e executado, com pelo menos 04 reuniões plenárias anuais realizadas, com 100% de participação nas reuniões do CEDETER e com, pelo menos, uma participação em reunião plenária de cada um dos 27 Colegiados Territoriais.

4.4 . Plano de Ação Territorial (PAT)

Os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – PTDS se constituem como principal instrumento de planejamento de longo prazo e de suporte para a gestão do desenvolvimento dos territórios de identidade. São elaborados de forma democrática e participativa com amplo protagonismo dos Colegiados Territoriais, apoiados por equipes externas de assessoria.

Atualmente 16 territórios de identidade possuem planos territoriais elaborados entre os anos de 2004 a 2010. Alguns desses planos foram elaborados e posteriormente qualificados, resultando numa versão mais atualizada. Os demais 11 territórios, não concluíram uma versão final do plano, embora tenham documentos que resultaram de atividades territoriais como as Conferências de Desenvolvimento Rural e as Conferências Setoriais de Mulheres, de Jovens, de ATER e de Povos e Comunidades Tradicionais, entre outras, que apontam objetivos, diretrizes e estratégias de desenvolvimento sustentável do território.

A elaboração de uma nova versão dos Planos Territoriais decorre da necessidade de atualização desses instrumentos e ajuste às orientações da II Conferência Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável e Solidário - CNDRSS realizada em 2013 e em conformidade com a Resolução No. 100 de 22/12/2014, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf.

O processo de elaboração de novos Planos Territoriais alcança a todos os 27 territórios de identidade da Bahia, considerando que nenhum deles foi elaborado após a II CNDRS que apontou para a elaboração de Planos Municipais, Territoriais, Estaduais e Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Assim, todos os territórios passarão a ter um Plano Territorial elaborado à luz do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – PNDRSS, adotando a denominação de Plano Territorial de Desenvolvimento Territorial Sustentável e Solidário – PTDSS.

Espera-se como Resultado que Planos Territoriais dos 27 Territórios de Identidade do Estado da Bahia elaborados ou atualizados, que representem um dos elementos basilares do Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial.

O Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – PEDRSS deverá se constituir no principal instrumento de planejamento e orientação estratégica da política de desenvolvimento rural territorial do Estado da Bahia, tendo ainda como propósito superior o objetivo de fomentar processos de cooperação e parceria entre os

territórios de identidade.

A elaboração do PEDRSS atende a resolução da II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – CNDRSS e alinha os Planos Territoriais, Estadual e Nacional, garantindo uma mesma base conceitual e metodológica. A coordenação da elaboração do PEDRSS será do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), ouvidos os Colegiados Territoriais, através da sua Rede Estadual de Colegiados – CET e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural - CEDETER.

No Estado da Bahia, o PEDRSS será elaborado a partir dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário – PTDSS e consistirá em um documento síntese que levará em consideração a territorialização do Estado e nesse sentido deverá ser um documento construído com base na sistematização dos Planos Territoriais dos 27 Territórios de Identidade, com uma análise geral e comparativa entre eles e com uma orientação estratégica que organiza e integra as ações de desenvolvimento rural nesses territórios, compreendendo aqui o rural na sua complexidade contemporânea que inclui, entre outros elementos, a relação de interdependência e complementariedade entre as cidades e o campo.

Espera-se como Resultado, que o Plano Estadual do Estado da Bahia elaborado à luz do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS), sendo este um elemento essencial do Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial.

O Sistema de Informações Territoriais da Bahia (SIT Bahia) tem como referência o sistema nacional de mesmo nome, desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, coordenadora da política de desenvolvimento territorial no Brasil.

O SIT Bahia utilizará a mesma plataforma, já cedida pela SDT, para desenvolver seu sistema próprio, em que fará a organização e gestão do conjunto das informações mais importantes sobre os territórios de identidade da Bahia, com destaque para as informações demográficas e populacionais, econômicas, sociais e ambientais.

Para a elaboração do SIT Bahia serão definidas as variáveis que estarão disponibilizadas para consulta, em módulos pré-definidos ou para pesquisa avançada. As informações serão organizadas por território e por municípios do território, de maneira que seja possível fazer uma leitura analítica por Estado, comparando-se os territórios entre si e por Território, comparando-se os municípios que o compõe. Para obtenção das informações serão utilizadas as bases de dados do SIT nacional, no que couber, e as da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais – SEI, órgão

vinculado à Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN.

Tem-se como resultado esperado o Sistema eletrônico elaborado, disponibilizado e em utilização com informações relevantes dos 27 Territórios de Identidade da Bahia e sobre a estratégia de desenvolvimento territorial na Bahia, compondo o mais importante elemento de informação do Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial.

O Plano de Ação Territorial - PAT será um instrumento de planejamento operacional elaborado para a execução do PTDSS de cada território no período de dois anos, sendo dele parte integrante e complementar. No PAT estarão definidos os programas, projetos e ações através dos quais se realizarão as metas, estratégias e objetivos do PTDSS.

Este instrumento operacional é um elemento que cumpre importante papel no Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial ao organizar, ampliar e qualificar a sua capacidade operativa. Por essa razão, além do PTDSS, o Plano de Ação Territorial deverá levar em consideração os Programas do PPA Participativo vigente e as demais políticas estaduais para o desenvolvimento rural sustentável na Bahia.

O Plano de Ação Territorial de Desenvolvimento Sustentável de cada território deverá ser composto de quatro Planos de Ações Territoriais - PAT específicos que correspondem aos eixos de desenvolvimento definidos na Matriz do Planejamento do PTDSS: i) PAT Desenvolvimento Econômico e Ambiental com Inclusão Socioprodutiva, ii) PAT Estrutura Fundiária e Acesso à Terra, iii) PAT Formação e Organização Social e iv) PAT Infraestrutura e Serviços Públicos.

Outros Planos de Ações Territoriais específicos poderão ser definidos pelos Colegiados, além desses. Porém, visto que esses Planos de Ações Territoriais conterão programas, projetos, ações e iniciativas, recomenda-se não realizar um número excessivo de PAT para não retirar delas a possibilidade de integração de ações, que é um dos mais esperados resultados na execução do PTDSS.

Nos PAT devem estar definidas as responsabilidades, os prazos, os recursos, os instrumentos de controle social e arranjos institucionais para garantir execução com sinergia entre os projetos, programas, ações e iniciativas.

Espera-se como resultados o PAT elaborado e em execução em cada um dos 27 Territórios de Identidade da Bahia, composta dos seguintes Planos de Ações Territoriais específicos:

- Um PAT Desenvolvimento Econômico e Ambiental com Inclusão

Socioproductiva, que implemente os objetivos e metas do PTDSS na dimensão socioeconômica, elaborado, em execução e monitorado em cada um dos 27 Territórios de Identidade da Bahia, com 100% das atividades iniciadas e pelo menos 50% das atividades concluídas ou em fase de execução normal até 2018;

- Um PAT Estrutura Fundiária e Acesso à Terra, que implemente os objetivos e metas do PTDSS na dimensão socioeconômica e do desenvolvimento agrário, elaborado, em execução e monitorado em cada um dos 27 Territórios de Identidade da Bahia, com 80% das atividades iniciadas e pelo menos 40% das atividades concluídas ou em fase de execução normal até 2018;

- Um PAT Formação Cidadã e Organização Social, que implemente os objetivos e metas do PTDSS na dimensão político-institucional, elaborado, em execução e monitorado em cada um dos 27 Territórios de Identidade da Bahia, com 100% das atividades iniciadas e pelo menos 40% das atividades concluídas ou em fase de execução normal até 2018;

- Um PAT Infraestrutura e Serviços Públicos, gestado e implementado com participação ativa dos Consórcios Públicos Territoriais, que implemente os objetivos e metas do PTDSS na dimensão de infraestrutura e serviços, a exemplo de saúde e acesso a água, elaborado, em execução e monitorado em cada um dos 27 Territórios de Identidade da Bahia, com 100% das atividades iniciadas e pelo menos 70% das atividades concluídas ou em fase de execução normal até 2018.

4.5 Caderno de Oportunidades

Na Bahia, a Lei nº 13.214/2014 estabelece que todo ciclo orçamentário do Estado deverá ter como ponto de partida os Territórios de Identidade. Da mesma forma o Plano Plurianual 2016/2019 do Governo do Estado adota como princípio a “consideração do Território de Identidade como campo de observação dos resultados das políticas públicas, de modo a aperfeiçoar os critérios de regionalização e integração das políticas”.

Embora todas as Secretarias estejam orientadas pela Lei supramencionada e pelo PPA Estadual é fundamental a ação proativa da Seplan, enquanto coordenadora da política de desenvolvimento territorial no Estado, no sentido de organizar a adesão de cada Secretaria ao uso da abordagem territorial, dando unidade e homogeneidade na ação. Por isso a Seplan desenvolveu um instrumento de planejamento operacional

chamado Caderno de Oportunidades, semelhante à Matriz Governamental do Programa Território da Cidadania do Governo Federal, em que cada Secretaria Estadual do Governo da Bahia será convidada a apresentar metas do PPA Estadual que serão executadas mediante algum nível de participação dos Colegiados Territoriais na gestão e no controle social.

O Caderno de Oportunidades será elaborado em diálogo com cada Secretaria Estadual, gradativamente, de acordo com o grau de relevância das políticas públicas estaduais para os territórios, com as demandas sociais apresentadas nas escutas territoriais do PPA e com a possibilidade de integração de suas políticas públicas com outras políticas públicas setoriais. Também será considerado o nível de disponibilidade e a capacidade técnica de respostas de cada Secretaria na elaboração e aplicação do Caderno de Oportunidades. No Sistema Estadual de Desenvolvimento Territorial também cumpre papel de melhorar a capacidade operativa para alcançar mais e melhores resultados.

4.6 Projetos Estratégicos de Desenvolvimento Territorial

Os programas e projetos são definidos a partir dos eixos aglutinadores que se identifica como potencialidades para o desenvolvimento do território, após interpretação dos diagnósticos e dos estudos das potencialidades econômicas e devem ser compostos de ações das mais variadas e combinadas (tantas quanto o Território for capaz de mobilizar) formando os chamados arranjos institucionais.

Um cuidado que se deve ter é de não querer repetir no território a oferta dispersa de serviços e recursos como ocorrem nos programas governamentais. Explicando melhor com um exemplo emblemático, os Governos costumam ofertar crédito (daí tem-se um programa de crédito), assistência técnica (daí tem-se um outro programa de assistência técnica), infraestrutura (mais um programa) e assim por diante.

Adotando esta mesma lógica, os esforços vão continuar se desencontrando e corre-se o risco de uma atividade que está sendo potencializada no território tenha uma parte do que precisa (por exemplo crédito) e não tenha as demais (por exemplo ATER). Do contrário, quando o território organiza seus projetos e busca as diferentes “ofertas” ou programas governamentais para convergirem naquele mesmo propósito em ações complementares, tem-se a possibilidade de lograr maior êxito porque articulam-se todas as forças numa mesma direção.

Uma ação de crédito, por exemplo, pode perpassar por vários programas e projetos nos territórios e a totalidade deles constitui-se o objeto de negociação com os agentes financeiros, assim como todas as necessidades de capacitação podem ser buscadas com as Instituições que promovem este tipo de serviço.

Uma boa gestão requer planejar e conhecer bem, aquilo que vai ser gerido. Daí que o primeiro passo para a gestão deva ser o PLANEJAMENTO e, dentro deste, o DIAGNÓSTICO. Neste diagnóstico deve-se buscar a coleta de informações históricas, sociais, ambientais, culturais, científicas, econômicas etc, junto a outros aspectos que favorecem o conhecimento mais aprofundado da realidade. Um bom diagnóstico permite a formulação de hipóteses, isto é, explicações ainda não comprovadas de como e por que uma coisa está acontecendo.

O conhecimento dos problemas, causas, inter-relações, potencialidades e oportunidades permitem vislumbrar soluções, bem como priorizar as questões a serem resolvidas, aproveitando as melhores oportunidades existentes. A partir deste momento podem ser “planejadas as ações”.

O enfoque territorial tem uma visão que integra os espaços, mercados, agentes financeiros, políticas públicas de intervenção e principalmente os atores sociais que compõem os territórios. Nesse ambiente, encontram-se parâmetros sociais, econômicos, políticos, ambientais e culturais capazes de evidenciar a identidade e coesão dos atores que formam o território. Essa visão é o ponto de partida para o Estudo de Potencialidades para a Dinamização das Economias Territoriais. A heterogeneidade de atuação nos e dos territórios e os conhecimentos gerados a partir desse enfoque territorial necessitam de sistematização e, sobretudo, precisam ser compartilhados para gerar novas sínteses metodológicas que apoiem o território.

Como proposta de ação para a dinamização das economias territoriais, tendo a agricultura familiar como protagonista desse processo, os Estudos de Potencialidades Econômicas devem ir além de um diagnóstico, na medida que analisa, traça tendências e sugerem caminhos para as informações obtidas. É uma ferramenta complementar que tem como premissa básica qualificar as demandas, as estratégias de intervenção e os projetos de desenvolvimento dos atores sociais, bem como subsidiar pretensos financiadores.

O Estudo se baseia em pressupostos conceituais, ou seja, em conceitos como território e de ruralidade e na metodologia de análise sistêmica do desenvolvimento. Um desenvolvimento pautado nas iniciativas do desenvolvimento social, humano que revele

uma concepção de desenvolvimento rural sustentável, a partir da formulação de políticas públicas que contemple os diferentes territórios e a população, estimulando o desenvolvimento endógeno e auto-gestão desse público, a partir de instâncias empíricas dos processos de desenvolvimento que ocorrem em escala territorial.

Essa visão de desenvolvimento esbarra na visão reducionista de visualizar o desenvolvimento apenas pelo prisma do crescimento econômico puro e simples. É necessário buscar investimentos públicos e privados que foquem os territórios e sua população. Investimentos estes estabeleçam o processo de desenvolvimento centrado na inclusão social, no crescimento com equidade e na gestão sustentável de seus recursos naturais. Deve ainda considerar e evidenciar a articulação entre instituições e estruturas sociais.

Os projetos estratégicos de um Território, cujo desenvolvimento leva em consideração o enfoque sistêmico, permite um encadeamento lógico das ações empregadas de legitimidade, constitui-se das seguintes etapas:

- ✓ Levantamento e análise de informações secundárias: Essa etapa consiste no reconhecimento da trajetória e atual conjuntura dos territórios e dos municípios que o compõe a partir de um amplo quadro de indicadores sociais, econômicos e ambientais que permitem desenhar a heterogeneidade local.
- ✓ Levantamento e análise de informações primárias junto aos atores locais: mapeamento de tendências sociais e econômicas servindo, sobretudo, para identificar a coesão social presente nos territórios. Além disso, mapeia-se a ação dessas forças sociais, onde a mobilização ou não desses agentes permitem estabelecer acordos sobre os rumos do desenvolvimento do território.
- ✓ Levantamento e avaliação dos projetos existentes ou em implantação no território: significa dirigir um olhar sobre os projetos, aliando a estrutura e as tendências do desenvolvimento territorial, avaliando os projetos financiados, os paralisados e os em andamento. Trata-se, de apontar os projetos além da simples solicitação de financiamento, mas, sobretudo, como materializações de perspectivas do futuro desenvolvimento sustentável.

Com especial atenção ao mundo rural, na medida que na maioria dos casos é neste setor que a dinâmica da economia mais pode ser influenciada, parte-se do entendimento que no território existem três subsistemas que orientam as forças econômicas locais:

Produção, Comercialização, e Transformação (ou beneficiamento) que interagem em diversos ciclos e etapas, revelando maior ou menor integração e, consequentemente, maior ou menor capacidade de interação entre seus componentes. É possível, a partir da análise sistêmica territorial, perceber quais os principais eixos produtivos do território, identificando também a integração ou não entre os diferentes setores produtivos e suas cadeias produtivas. Com base nestas observações, deve-se avaliar quais são os segmentos estratégicos e mais frágeis do território. Por fim, deve-se identificar os grupos sociais fragilizados no sistema produtivo, bem como os grupos potencialmente localizados.

Dessa forma, o estudo completa seu ciclo metodológico com a apresentação e discussão de suas proposições para os atores sociais pertencentes ao território em questão, assumindo-se como importante ferramenta de diálogo sobre as potencialidades e limites do desenvolvimento territorial e, como suporte básico de negociação de políticas públicas que efetivamente atendam as proposições formuladas. Por fim, torna-se mais claro como tais proposições precisam ser concretizadas e permite uma avaliação criteriosa dos resultados e impactos alcançados ou pleiteados.

Outros instrumentos para planejar as ações de fortalecimento da agricultura familiar nos territórios é o Plano Safra Territorial. O Plano, em sua concepção, tem como principal finalidade ordenar e adequar as políticas públicas de âmbito nacional, alinhando as demandas locais/territoriais por crédito a outras políticas que ficam ao entorno e que dependem delas para que o crédito tenha efetividade, tais como a assistência técnica e extensão rural, a comercialização, a agregação de Valor, a garantia de safra, dentre outras, às condições específicas de cada Território, bem como propiciar articulação institucional necessária para a sua consolidação.

Tem-se com objetivo geral integrar as ações do Plano Safra Nacional da Agricultura Familiar a iniciativas territoriais de desenvolvimento rural sustentável através da mobilização e articulação dos atores sociais locais, para o ordenamento e qualificação das demandas municipais por crédito, buscando-se com isto:

- a) viabilizar a base produtiva de empreendimentos econômicos e de segurança alimentar considerados estratégicos para o território;
- b) organizar a demanda por crédito rural com vínculos a projetos e programas de desenvolvimento dos diversos agentes que atuam no território;
- c) ser orientador para os agentes financeiros locais demandarem anualmente

recursos de investimentos e custeio para a SAF/MDA;

- d) estabelecer arranjos institucionais que garantam a implementação do PST na integração das diversas políticas, tais como: Assistência Técnica e Extensão Rural, Capacitação, Agregação de Valor, Comercialização e Abastecimento dos mercados locais institucionais, dentre outros, que podem ser considerados estratégicos pelos territórios e;
- e) ser um instrumento de negociação, monitoramento e avaliação de aplicação do crédito com efetivo controle social a partir das institucionalidades locais.

Como resultados imediatos dos projetos estratégicos, espera-se que:

- seja elaborada uma proposta de metas para os créditos do PRONAF no território, para o período de cada cinco anos, a qual será detalhada por município, por grupo de crédito e por modalidade;
- sejam descritos, quantificados e localizados geograficamente no território os sistemas produtivos prioritários, que passarão a ser focos principais do crédito;
- seja elaborada uma proposta de oferta quantitativa e de aperfeiçoamentos qualitativos nas ações de assistência técnica e extensão rural, de modo a atender satisfatoriamente às metas estabelecidas para os créditos;
- identifique-se os principais limites das políticas públicas, na perspectiva dos atores locais, para ampliação e aperfeiçoamento do acesso dos agricultores familiares aos instrumentos de garantia da produção, sobretudo, seguro da agricultura familiar e garantia safra;
- estejam identificadas e negociadas com os seus responsáveis, as principais medidas necessárias à concretização de outros componentes do desenvolvimento rural que possam influenciar o bom êxito do crédito, tais como: comercialização (incluindo compras públicas), infraestrutura básica, reordenamento fundiário, capacitação, combate à pobreza rural, associativismo e cooperativismo, sementes e mudas, etc.

A cada nível (municipal, territorial, estadual) indicadores específicos deverão ser criados e perseguidos de modo que os impactos possam ir se acumulando do menor grau ao nível municipal, onde se mede a eficiência do serviço, ao territorial, onde se mede a eficácia, até chegar no estadual, com a mensuração do impacto gerado. Assim,

os indicadores de resultado deverão ser construídos e consensuados localmente, a partir das referências no nível territorial e estadual.

Além dos relatórios de acompanhamento da família e da comunidade, a cada dois anos, os cadastros deverão ser atualizados com os marcos “um”, “dois” e assim por diante, onde se medirá a evolução ou progresso da família em relação a vários indicadores sócio-econômicos.

No formulário dos marcos “inicial”, “1”, “2” e assim sucessivamente, deverão constar um conjunto de informações pessoais, da propriedade, da produção, da renda, da alimentação, dos índices de produtividade das culturas e criatórios, do acesso a serviços públicos de saúde, educação, água, energia e esgotamento sanitário, das relações sociais de gênero e da posse de eletrodomésticos, além do grupo do PRONAF a que pertence.

O sistema deverá ser aberto para consulta ao público, via internet, e deverá conter relatórios de execução dos Planos Municipais e Territoriais de ATER no que concerne ao cumprimento das metas físicas, das atividades e do impacto ou mudanças na qualidade de vida das famílias e dos seus sistemas produtivos, firmados na sustentabilidade ambiental. Os dados devem ser agregados desde a unidade de produção familiar até o estado, passando pela comunidade, município e território. Nestas esferas intermediárias, devem, também, ser agrupados indicadores sócio-organizativos, tais como: o acesso coletivo aos serviços públicos, implantação e funcionamento de empreendimentos comunitários, criação e ou fortalecimento de instituições cooperativas, entre outros.

Seu principal objetivo é fazer um desenho de um plano de negócio para o desenvolvimento de cadeias produtivas prioritárias e sua organização nos territórios, partindo-se dos eixos propostos nos PTDRS, no sentido de aprofunda-los, e do planejamento de crédito e ATER no Plano Safra Territorial. Assim, espera-se que os agricultores familiares possam ampliar seu grau de governança sob tais cadeias através da formação de arranjos institucionais adequados para a gestão social e otimização das cadeias priorizadas.

Entende-se que o fortalecimento de certas cadeias produtivas nos territórios rurais possa, além de qualificar novos investimentos e proporcionar novas oportunidades para o uso do crédito, também possa gerar uma demanda derivada para o fortalecimento e surgimento de outras cadeias produtivas nos territórios, principalmente a partir das melhorias das infraestruturas físicas, canais de comercialização e formação de redes de ATER.

Na medida em que os agricultores familiares se envolvem com sistemas produtivos cada vez mais complexos, cresce a necessidade de se organizarem de maneira adequada. Uma das maneiras de se atingir esse objetivo começa em se dividir o processo produtivo em funções a partir das quais se possa construir sistemas produtivos equilibrados e eficientes. Com isso, torna-se necessário apresentar neste trabalho uma visão sistêmica das funções em que se pode estruturar o processo comercial e uma visão, também sistêmica, dos níveis ou etapas do encadeamento produtivo de cada produto, para que essa abordagem possa ser avaliada à luz de uma visão territorial.

O estudo e a análise de uma cadeia produtiva devem partir do princípio de que esta compõe um sistema, constituído por diferentes elementos agrupados em seguimentos. Devem ser estudados os fluxos de capital das transações socioeconômicas identificando a distribuição de benefícios entre os atores do sistema.

Deve-se ter em mente também que a constituição das cadeias produtivas não segue padrões pré-estabelecidos, pois cada arranjo depende de inúmeras outras variáveis e contextos diferentes.

Dessa forma, surgem as necessidades de gestão destes processos que compõem as cadeias, o que envolve o aprimoramento da relação dos seus elementos de forma a: possibilitar maior cooperação entre os indivíduos da cadeia; potencializar e otimizar a produção; reduzir os riscos individuais; proporcionar o intercâmbio de tecnologias e conhecimentos para aprimorar o desenvolvimento dos processos da cadeia.

As cadeias produtivas têm seu desempenho orientado por um conjunto de objetivos de desempenho. De uma forma geral, os principais objetivos de desempenho que podem ser perseguidos pelas cadeias produtivas, ou pelos seus componentes individualmente, são a eficiência, qualidade, competitividade, sustentabilidade e a equidade. A metodologia de análise das cadeias produtivas, para efeito de prospecção tecnológica, deve responder quais desses objetivos são mais apropriados para a situação em análise, quais os padrões a atingir e respectivos instrumentos e mecanismos de mensuração.

A materialização de uma cadeia produtiva acontece em espaços concretos de um território que vão desde as unidades familiares até as atividades que se desenvolvem em suas cidades polo.

Neste trabalho é importante mapear as atividades e espaços onde essas se materializam de forma a compreender como o conjunto de empreendimentos sob gestão dos agricultores familiares compõe os diversos elos da cadeia em questão, de forma a

possibilitar um arranjo institucional que maximize a coordenação desta cadeia pelos atores protagonistas da agricultura familiar.

Atualmente, a agricultura familiar permanece presente como categoria produtiva, tanto por meio de relações capitalistas (com diferentes graus de interligação aos mercados), como por relações não-capitalistas (em especial dentro dos movimentos sociais), o que não confirma alguns prognósticos anteriores que profetizavam o fim dessa forma organizativa de produção por não estar em consonância com a evolução das relações econômicas de produção e por ser incompatível com os novos rumos do progresso técnico em curso, o que caracterizaria a agricultura familiar como sendo o atraso diante da busca pelo desenvolvimento econômico ao nível global.

Pelo contrário, os primeiros sinais de arrefecimento da agricultura empresarial já nos anos iniciais da década de 1990 – com a elevação dos custos de produção não acompanhada por um avanço tecnológico que permitisse um consequente aumento da produtividade, além das primeiras discussões sobre a devastação ambiental que tal modelo agrícola vinha causando sem que se soubesse quais seriam seus impactos futuros no planeta – contribuíram para um certo “renascimento” no país da agricultura familiar enquanto modelo de produção de reconhecida importância tanto econômica quanto social e ambiental para a formulação de estratégias de desenvolvimento sustentável no país, além de uma “revalorização” do rural enquanto *locus* desse fenômeno.

Emergiu então nos últimos anos a necessidade de se elaborar novas estratégias de desenvolvimento que conseguissem chegar até esse público, mudando o conceito e a percepção sobre o desenvolvimento, com a incorporação de noções como sustentabilidade e equidade, determinando com isso mudanças na abordagem do combate à pobreza e à exclusão social crescente.

4.7 Aprimoramento dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável

Os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – PTDS se constituem como principal instrumento de planejamento de longo prazo e de suporte para a gestão do desenvolvimento dos territórios de identidade do Estado da Bahia. Eles são elaborados de forma democrática e participativa com amplo protagonismo dos Colegiados Territoriais, apoiados por equipes externas de assessoria. Foi assim que desde o início da política de desenvolvimento territorial, os territórios de identidade

enfrentaram um processo longo de elaboração dos PTDS.

O processo de elaboração e ou qualificação dos Planos Territoriais alcança a todos os 27 territórios de identidade da Bahia, considerando que nenhum deles foi elaborado após a II CNDRS que apontou para a elaboração de Planos Municipais, Territoriais, Estaduais e Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.

A referência para elaboração e ou qualificação dos PTDRSS é o guia publicado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e adaptado para considerar a realidade, a atualidade e as especificidades da política de desenvolvimento territorial do Estado da Bahia. Para essa adaptação foi essencial a contribuição das equipes da Diretoria de Planejamento em Desenvolvimento Territorial da SEPLAN-BA, da CAR e Superintendência de Desenvolvimento Territorial e Reforma Agrária da Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR, da Rede Estadual de Colegiados – CET e dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDET.

Os PTDSS devem ser construídos de forma democrática e participativa. Isto significa que os membros dos Colegiados Territoriais deverão ser participantes ativos no processo de construção do Plano. Por outro lado, dado ao acúmulo de registros de processos anteriores de participação social, seja na elaboração dos PTDS ou na realização de Conferências Territoriais temáticas ou setoriais, será exigido um esforço técnico preliminar para sistematizar as informações, os encaminhamentos e as resoluções, de forma a compor um documento base que facilite e torne ágil a elaboração da nova edição do Plano.

O PTDSS deverá representar ao máximo a diversidade de grupos e os interesses sociais, culturais, políticos, ambientais e econômicos para que seja reconhecido e legitimado por todos. O Plano é objeto do acordo possível entre esses diferentes grupos de interesse naquele determinado momento. A metodologia de elaboração contribui também para tornar o Plano em instrumento gerador e estimulador do fortalecimento e da organização contínua dos territórios.

O estado da Bahia está dividido em 27 territórios de identidade. Desses 27, somente 09 territórios não possuem uma versão finalizada de um Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável - PTDS. Porém, dos 16 territórios com PTDS, 07 deles não foram homologados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que coordena a política de desenvolvimento territorial no Brasil.

Quadro 13 – Situação dos PTDS nos Territórios de Identidade da Bahia

No.	Território	Com PTDS		PTDS não concluído
		Homologado Pela SDT	Sem homologação da SDT	
01	Irecê	X		
02	Velho Chico	X		
03	Chapada Diamantina	X		
04	Sisal	X		
05	Litoral Sul	X		
06	Baixo Sul	X		
07	Extremo Sul		X	
08	Médio Sudoeste			X
09	Vale do Jiquiriçá			X
10	Sertão do São Francisco	X		
11	Bacia do Rio Grande			X
12	Bacia do Paramirim		X	
13	Sertão Produtivo	X		
14	Piemonte do Paraguaçu			X
15	Bacia do Jacuípe	X		
16	Piemonte da Diamantina			X
17	Semiárido Nordeste II		X	
18	Litoral Norte e Agreste Baiano			X
19	Portão do Sertão			X
20	Sudoeste Baiano		X	
21	Recôncavo			X
22	Médio Rio das Contas		X	
23	Bacia do Rio Corrente	X		
24	Itaparica	X		
25	Piemonte Norte do Itapecuru		X	
26	Metropolitano de Salvador		X	
27	Costa do Descobrimento			X
	Total	11	07	09

		18	
--	--	----	--

Fonte: Seplan. Elaboração do autor (2017)

Inicialmente é necessário esclarecer a diferença entre Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDS) e Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário (PTDSS).

São tratados como PTDS aqueles elaborados anteriormente à 2ª CNDRSS. A partir de então, a 2ª CNDRSS que orientou a construção do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – PNDRSS inseriu o conceito de Solidário, acrescentando-o a nova terminologia. Portanto, os PTDS se referem aos Planos Territoriais elaborados antes da 2ª CNDRSS e os PTDSS se referem aos Planos posteriores.

Em atendimento aos encaminhamentos da 2ª CNDRSS, os PTDSS deverão adotar os mesmos princípios e diretrizes estabelecidos no PNDRSS, quais sejam:

O PNDRSS adota os em sua totalidade os princípios estabelecidos pela Política de desenvolvimento do Brasil Rural - PDBR: a democracia como fundamento básico da cultura política e das relações sociais; a sustentabilidade, em suas múltiplas dimensões, como orientação fundamental para reduzir as desigualdades sociais e regionais; a inclusão como ampliação dos mecanismos de democratização política, social, cultural e econômica da sociedade brasileira, assegurando a participação igualitária de todos os segmentos sociais; a diversidade como reconhecimento da importância dos patrimônios ambiental, sociocultural, econômico e político existente nos espaços rurais; a igualdade como resultado das transformações na dimensão da vida social para superação das desigualdades econômicas, de gênero, geração, raça, cor e etnia na sociedade brasileira; a solidariedade como responsabilidade individual e coletiva compartilhada em favor de ordem econômica, social, política, ambiental e cultural mais justa, tendo por base os princípios da autogestão e da cooperação.

Da mesma forma, definiram-se, ainda, as diretrizes estratégicas do processo de desenvolvimento: a potencialização da diversidade ambiental, sociocultural, econômica e político-institucional e a valorização das múltiplas funções desempenhadas pelos espaços rurais; a dinamização econômica, a incorporação de inovações e a democratização do acesso às tecnologias voltadas à construção de modelo sustentável de produção agropecuária, extrativista, florestal, pesqueira e aquícola; o fortalecimento dos fatores de atratividade geradores de qualidade de vida, inclusão social e igualdade

de oportunidades nos espaços rurais; o fortalecimento de um arranjo institucional integrador das ações do Estado brasileiro e a consolidação dos mecanismos de controle e gestão social, com base no protagonismo das organizações da sociedade civil.

Além dos Princípios e diretrizes acima mencionados, os PTDS deverão adotar ainda os princípios e diretrizes estabelecidas pela Lei Nº 13.214 de 29/12/2014 para a Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia e pelo Plano Plurianual Participativo PPA 2016-2019.

O artigo 2º da Lei Nº 13.214 menciona que a Política de Desenvolvimento Territorial da Bahia deverá observar os seguintes princípios: da dignidade humana, do desenvolvimento sustentável, da solidariedade, da justiça social e ambiental, da função socioambiental da propriedade, da participação social e da cooperação. Já o PPA define como princípios norteadores: a inclusão social, a participação social, a sustentabilidade ambiental, a afirmação dos direitos do cidadão, o desenvolvimento socioeconômico com equidade, a geração de emprego e renda, a gestão transparente e democrática e a excelência na gestão.

Quanto as diretrizes, o artigo 3º da Lei 13.214 diz que a Política de Desenvolvimento Territorial observará as seguintes diretrizes: estabelecer estratégias de desenvolvimento territorial sustentável e solidário, fomentar a coesão social e reduzir as desigualdades territoriais, valorizar o potencial de desenvolvimento dos Territórios de Identidade, respeitar a diversidade cultural e territorial, promover o uso sustentável dos recursos naturais, promover a inserção competitiva dos territórios baianos, estimular o desenvolvimento da democracia participativa e promover a ação integrada dos entes federados.

O PPA 2016-2019 define 14 Diretrizes Estratégicas e dentre elas, 04 dialogam diretamente com a Política de Desenvolvimento Territorial: 1) desenvolvimento sustentável e inclusão socioproductiva, 2) redução da pobreza extrema, 3) convivência com o semiárido, desenvolvimento rural e agricultura familiar, e 4) democracia e participação social.

O Plano deve ser considerado como um instrumento de gestão dinâmico e retroalimentado devendo abranger um horizonte de 08 anos, equivalente ao período de execução de dois PPA Participativos, podendo ser revisado ao final da execução do PPA 2016-2019, de acordo com avaliação do próprio Colegiado Territorial, por orientação do CEDETER ou do órgão coordenador da política de desenvolvimento territorial da Bahia.

Com vistas ao alinhamento e compatibilização dos instrumentos de planejamento governamental estadual e federal, a elaboração do PTDSS em cada território deverá levar em conta que:

- A matriz de objetivos, estratégias e metas seja compatibilizada com o PNDRSS;
- Os objetivos, estratégias e as metas planejadas sejam sistematizados em uma matriz cuja referência inicial seja formada pelas propostas aprovadas na etapa Territorial da 2ª CNDRSS;
- Que leve em consideração as Diretrizes Estratégicas do Plano Plurianual Participativo – PPA 2016-2019 do Governo do Estado da Bahia e da Lei 13.214/2014 que “estabelece que todo ciclo orçamentário do Estado deve ter como ponto de partida os Territórios de Identidade”;
- As ações e/ou projetos sejam planejados posteriormente, mediante a elaboração de Agendas de Desenvolvimento Territorial, como parte integrante da etapa de execução do Plano;
- Que no momento da elaboração das Agendas de Desenvolvimento Territorial sejam considerados os Programas do PPA Participativo vigente e as demais políticas estaduais.

O conjunto dos PTDSS elaborados será utilizado como base para a construção do Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário - PEDRSS, que no estado da Bahia será resultado da consolidação dos Planos Territoriais e consistirá em documento de referência para a coordenação da política de desenvolvimento territorial no Estado e para fomentar processos de cooperação e parceria entre os territórios.

5. Considerações Finais

O Estado da Bahia alcançou destaque nacional na política pública de apoio ao desenvolvimento territorial. A trajetória de acontecimentos desde 2003 quando foram iniciadas as primeiras discussões atestam esta afirmação, visto que: i) desde 2006, já havia uma proposta de territorialização de todo o Estado, a partir de um efetivo protagonismo da sociedade civil organizada; ii) em 2007, o governo do Estado incorporou os Territórios de Identidade como unidades de planejamento e execução do orçamento público, no PPA 2008/2011; iii) os dois PPA seguintes (2012/2015 e 2016/2019) também foram elaborados com discussões nos Territórios e a execução orçamentária se deu e esta se dando com base no recorte territorial; iv) as consultas aos Territórios para as diversas políticas públicas passaram a ser rotineiras; e v) um arcabouço jurídico com Decretos, Leis e Portarias foram estabelecidos.

Contudo, apesar das conquistas de mais de uma década na busca pela implementação da abordagem territorial para o desenvolvimento, seja através do reconhecimento dos Colegiados Territoriais como organismos sociais de planejamento, gestão e controle social das políticas públicas, seja pela elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, reconhece-se que há ainda muito a fazer para a consolidação dessa estratégia.

De maneira geral, um rápido retrato aponta para a insuficiência de articulação entre os coordenadores, executores, colaboradores e parceiros na implementação dessa política. Essa situação pode ser claramente traduzida pela ausência de resultados concretos relevantes, especialmente, de natureza econômica, para os beneficiários dos programas e projetos que trazem no seu bojo o pressuposto de elevar as condições de renda da população nos Territórios.

O saldo no campo da organização social, de outro lado, é inegável. Os Territórios estão o todo em movimento, fazendo algum tipo de atividade, reinventando-se a cada dia. Os exemplos de boas práticas se multiplicam e vão dando feição a essa nova forma de fazer política pública com gestão social.

Há de se reconhecer, portanto, a necessidade de tomada de decisões que resultem no avanço e consolidação da abordagem territorial para o desenvolvimento sustentável a Bahia. Os Territórios de Identidade precisam ser valorizados e fortalecidos enquanto espaços de gestão. Os Planos Territoriais precisam ser concluídos e utilizados como instrumentos referenciais para implementação de políticas públicas. De uma

maneira geral é necessário ampliar o convencimento de organizações sociais e instituições públicas quanto a adoção da abordagem territorial.

Os Territórios precisam ser vistos e tratados como espaços com gente e não apenas como delimitação geográfica para facilitar fluxos burocráticos de descentralização operacional de recursos e serviços públicos e para além de organizadores da escala intermunicipal. O Território vivo planeja, estuda, sistematiza, avalia, cria, divulga, inclui e se renova. Também reclama e critica, mas se responsabiliza e gera laços de fraternidade.

Na prática cotidiana de cada território mecanismos contextualizados da articulação e integração de atores no processo de desenvolvimento revelará ainda mais lições a aprender conforme a estrutura social, política e institucional na qual se firmam. Entre a democratização cidadã do planejamento público e a articulação das políticas planejadas na escala estadual está a vida da população que dá conteúdo ao Território sobre o qual incidem outras políticas nas escalas municipal e federal. Desse modo, avaliar a territorialização implica em apreender os sentidos que os sujeitos atribuem ao processo que vivenciam, apontando as experiências que significam efetividade no desenvolvimento territorial e, assim se definem como práticas que transformam pessoas e lugares, vidas e espaços, povo e Território.

Referências

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

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

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

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

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.

BACELAR, Tânia et. al. (2009). **Gestão Social dos Territórios**. Brasília – DF. IICA.

FAVARETO, Arilson da S. et. al. (2005). **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais**. Brasília – DF. SDT/MDA.

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.

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

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

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.

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

CAIDEN, G. e CARAVANTES, G. **Reconsideração do conceito de desenvolvimento**. Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos. Porto Alegre, 1982.

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

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

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.

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

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.

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

FONTES, I. L. **Territórios de Identidade: insurgência no deserto baiano?** Salvador. UFBA. 2014.

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

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

GOHN, Maria da Glória (2010). **Movimentos Sociais e Redes de Mobilizações Civas no Brasil contemporâneo**. São Paulo – SP, Editora Vozes.

GUMIERO, R.G. **Diálogo das Teses do Subdesenvolvimento de Rostow, Nurkse e Myrdal com a Teoria do Desenvolvimento de Celso Furtado**. UFSC. São Carlos-SP, 2011.

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.

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.

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.

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

PIRES, Elson L. S. et. al. (2011). **Governança territorial: conceito, fatos e modalidades**. Rio Claro - SP. Unesp/IGCE.

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.

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

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, 2007.

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

_____. **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.

SEI. Acesso em www.sei.ba.gov.br em 10.03.2014, 22.05.2015, 02.07.2015, 06.12.2015, 04.04.2016, 25.06.2016 e 17.08.2016.

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.

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

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.

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

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

_____. **O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento**. Estudos Avançados.

_____. **Cidades Imaginárias**. In: Cidades Imaginárias, 2ª. Edição, Editora Autores Associados, 2003, p. 55 a 71.

VELLOSO, Tatiana R. **Uma Nova Institucionalidade do Desenvolvimento Rural: a Trajetória dos Territórios Rurais no Estado da Bahia**. São Cristovão: 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.

_____. **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.

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