

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL

ANA GEORGINA PEIXOTO ROCHA

POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO: OS ATORES SOCIAIS NA POLÍTICA DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO ESTADO DA BAHIA

Porto Alegre

2010

ANA GEORGINA PEIXOTO ROCHA

POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO: OS ATORES SOCIAIS NA POLÍTICA DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO ESTADO DA BAHIA

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências
Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul como requisito parcial para a obtenção de título de
Doutor em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva

Série PGDR – Tese n° 35

Porto Alegre

2010

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebbelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

R672p	<p>Rocha, Ana Georgina Peixoto Políticas públicas e participação : os atores sociais na política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia / Ana Georgina Peixoto Rocha. – Porto Alegre, 2010. 211 f. : il.</p> <p>Orientador: Marcelo Kunrath Silva.</p> <p>(Série PGDR – Tese, n. 35).</p> <p>Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2011.</p> <p>1. Desenvolvimento regional : Território. 2. Desenvolvimento territorial : Zona rural. 3. Políticas públicas . I. Silva, Marcelo Kunrath. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU 332.133.2</p>
-------	---

ANA GEORGINA PEIXOTO ROCHA

POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO: OS ATORES SOCIAIS NA POLÍTICA DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO ESTADO DA BAHIA

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências
Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul como requisito parcial para a obtenção de título de
Doutor em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em Porto Alegre, 31 de agosto de 2010.

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Paulo Eduardo Moruzzi Marques

USP

Prof. Dr. Julian Borba

UFSC

Prof. Dr. Sergio Schneider

UFRGS

AGRADECIMENTOS

O momento dos agradecimentos é praticamente o ponto final do trabalho, em que precisamos retornar ao começo para lembrar um pouco da história desses quatro anos de doutorado. Fazer o doutorado foi uma escolha para continuar uma caminhada pelos estudos na área de desenvolvimento rural, que teve início quando ainda estava na graduação.

Essa escolha implicou uma mudança de **território**. Da Bahia para o Rio Grande do Sul, nem preciso falar da diversidade que marca esses dois estados com **identidades** tão fortes. Agradeço, na chegada, a grande acolhida da amiga Vanessa Pfeifer Coelho, ajudando a conhecer as terras gaúchas.

Em meio aos estudos, começava a possibilidade de vivenciar outra realidade, com o contato com novos professores, como Sergio Schneider, um exemplo de dedicação profissional. Devo registrar a atenção do primeiro orientador, Aldomar Rückert. Com o desejo de estudar o tema da participação despertado nos estudos no meio rural baiano, passei a ser orientanda de Marcelo Kunrath Silva, a quem sou grata pela competente orientação, pela paciência e pela confiança depositada.

Gladys Bala foi a amiga de todas as horas, com quem compartilhei os estudos, o sentimento de saudade da minha terra e a curiosidade de conhecer Porto Alegre. Os bons papos com Leonardo Beroldt deixaram a lembrança de um colega carinhoso.

Entre as trilhas da Chapada Diamantina e os caminhos do Velho Chico, foram muitos os **atores** que colaboraram para o **desenvolvimento** deste trabalho. Agradeço imensamente a todos os entrevistados, pela atenção e pela disponibilidade de tempo. Mais particularmente, aos assessores territoriais e aos representantes das organizações dos territórios, **protagonistas** desse processo.

Já de volta para a Bahia, novas **parcerias** surgiram com a inesperada mudança para outro **território**: município de Cruz das Almas, no recôncavo baiano. Amizade e carinho ajudaram na difícil conciliação entre o tempo de trabalho e o tempo da tese, com a **participação** de Adriana Bagaldo (presença amiga nos momentos de desânimo), Aelson Silva de Almeida (apoio na pesquisa de campo e compreensão do meu tempo restrito), Eliane Chaud e Edson Duarte (muito café e bate papo). Especialmente, as amigas que não mediram esforços: Alessandra Azevedo (grande colaboração no trabalho de campo) e Ósia Alexandrina (ajuda sempre paciente e incansável).

Em todo esse processo de **aprendizado**, agradeço à minha família, pelo apoio incondicional, ainda que em alguns momentos tenha sido difícil compreender as minhas escolhas. Aos meus pequenos amores – Ana Clara, Cícero, Analu, Nina e Artur (ainda chegando!), sempre presentes nas lembranças, sabendo que devo ter perdido alguns sorrisos e beijos, pela distância e pela falta de tempo.

Caso eu tenha incorrido em algumas omissões, deixo aqui os meus agradecimentos aos **atores invisíveis**, que podem ser velhos amigos ou apenas pessoas que encontrei rapidamente nesses percursos, mas que, direta ou indiretamente, colaboraram nesse desafio.

*Ensinar e aprender não podem dar-se fora da procura,
fora da boniteza e da alegria [...]*

(Paulo Freire)

RESUMO

Esta tese objetiva analisar os efeitos de diferentes configurações associativas dos territórios na implantação da política de desenvolvimento territorial no estado da Bahia e suas implicações para os processos participativos. O argumento central é que os interesses, estratégias, recursos e capacidades de ação das organizações que constituem as redes associativas dos territórios são bastante diferenciados. Esta heterogeneidade condiciona as formas de relacionamento que se estabelecem entre tais organizações e, destas, com as instâncias criadas pela política de desenvolvimento territorial. O estudo empírico foi realizado em dois territórios do estado da Bahia, nos quais vem sendo implementada a política de desenvolvimento territorial da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT): Velho Chico e Chapada Diamantina. Os territórios estudados revelam dinâmicas diferenciadas no processo de implantação da política, cujas diferenças buscaram ser percebidas a partir da análise dos atores sociais e da sua participação nesse processo. Na tentativa de superar as perspectivas teóricas que têm dominado o debate sobre as relações entre inovações institucionais e associativismo, utiliza-se como referencial a estrutura de oportunidades políticas, buscando entender que a presença (ou ausência) de determinados atores está associada com a valorização (ou desvalorização) de recursos associativos proporcionados pela política de desenvolvimento territorial.

Palavras-chave: Participação. Desenvolvimento territorial rural. Políticas públicas.

ABSTRACT

This thesis aims to evaluate the effects of different configurations of associative networks in territories targeted for the implementation of territory development policies in the state of Bahia, and the implications for the participative processes. The focus is on the differences in interests, strategies, resources and action capacity employed by the organization that establishes the associative nets. This heterogeneity specifies the kind of relationship established between those organizations and the instances created by the territorial development policy. The empiric study was performed in two territories in the state of Bahia, where policies of the Territory Development Office have been implemented: Velho Chico and Chapada Diamantina. Such territories revealed different dynamics in the process of policy implementation, as noted in the analysis of the social actors' participation. In an attempt to overcome theoretical perspectives that dominated the discussion on the relationship between institutional innovations and associations, this study used the structure of political opportunities as a reference to demonstrate that the presence (or absence) of some actors is associated with the value ascribed to associative resources provided by the policy.

Keywords: Participation. Rural territorial development. Public policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo da gestão social nos territórios rurais	56
Figura 2 - Mapa dos Territórios Rurais – Brasil.....	59
Figura 3 - A gestão no Programa Territórios da Cidadania.....	64
Figura 4 - Territórios da Cidadania – Brasil.....	65
Figura 5 - Mapa dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia	105
Figura 6 - Territórios Rurais apoiados pela SDT – Bahia	107
Figura 7 - Territórios da Cidadania – Bahia	108
Figura 8 - Mapa do Território Velho Chico	114
Figura 9 - Estrutura do Colegiado Territorial do Velho Chico	123
Figura 10 - Território Chapada Diamantina	130

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Organizações entrevistadas	29
Quadro 2 - Estágios dos territórios do Estado da Bahia	109
Quadro 3 - Caracterização da estrutura dos territórios em estágio de consolidação	110
Quadro 4 - Membros da Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT) em 2003 - Território Velho Chico	125
Quadro 5 - Composição do Colegiado Territorial em 2005 Poder Público – Território Velho Chico.....	126
Quadro 6 - Composição do Colegiado Territorial em 2005 Sociedade Civil, por segmento de representação – Território Velho Chico	126
Quadro 7 - Composição do Colegiado Territorial em 2008 Poder Público – Território Velho Chico.....	127
Quadro 8 - Composição do Colegiado Territorial em 2008 - Sociedade Civil, por segmento de representação – Território Velho Chico	128
Quadro 9 - Composição do Colegiado Territorial em 2006 - Poder Público – Território Chapada Diamantina.....	135
Quadro 10 - Composição do Colegiado Territorial em 2006 - Sociedade Civil – Território Chapada Diamantina.....	136
Quadro 11 - Composição do Colegiado Territorial em 2010 - Poder Público – Território Chapada Diamantina.....	137
Quadro 12 - Composição do Colegiado Territorial em 2010 - Sociedade Civil – Território Chapada Diamantina.....	138
Quadro 13 - Organizações Mais Participativas – Território Velho Chico	153
Quadro 14 - Organizações Mais Participativas - Território Chapada Diamantina.....	157

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Programa Territórios da Cidadania – Número de territórios por região	66
Tabela 2 - Recursos investidos no Programa Territórios da Cidadania, por eixo de ação	66
Brasil – 2008 e 2009	66
Tabela 3 - Estabelecimentos rurais por categoria – familiar e não familiar	101
Bahia 2006.....	101
Tabela 4 - População urbana e rural e grau de urbanização – Território Velho Chico	118
Tabela 5 - Estrutura setorial do PIB Municipal – Território Velho Chico	119
Tabela 6 - População urbana e rural e grau de urbanização – Território Chapada Diamantina.....	132
Tabela 7- Estrutura setorial do PIB Municipal – Território Chapada Diamantina.....	133
Tabela 8 - Programa Territórios da Cidadania - Investimentos em 2008 e 2009 (em milhões R\$)	171

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ACARI	Associação Cultural dos Artistas de Ibotirama
ACOI	Associação dos Caprinocultores e Ovinocultores de Ibitiara
ACVA	Associação dos Condutores de Visitantes de Andaraí
ADAB	Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia
ADRA	Associação de Desenvolvimento Rural de Andaraí e Nova Redenção
AECOFABA	Associação das Escolas Comunitárias Família Agrícolas da Bahia
AMAVALE	Associação dos Municípios da Serra Geral e Bahia do São Francisco
APAMA	Associação de Produtores de Aguardente da Microrregião de Abaíra
APROCANA	Associação dos Produtores de Cana e Outros Derivados
ASA	Articulação no Semi-Árido Brasileiro
ASCONTEC	Cooperativa de Profissionais em Assessoria e Consultoria Técnica
ASCOOB	Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CAPPA	Conselho de Acompanhamento do PPA
CAR	Companhia de Ação e Desenvolvimento Regional
CASEF	Cooperativa Agro Mineral Sem Fronteiras Ltda.
CCR-MSF	Câmara Consultiva Regional do Médio São Francisco
CDA	Coordenação de Desenvolvimento Agrário
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CEALNOR	Central de Associações do Litoral Norte
CEAPRI	Central de Associações de Produtores de Caprinos e Ovinos dos Municípios de Oliveira dos Brejinhos e Brotas de Macaúbas
CEAPRI	Central de Associações dos Produtores de Caprinos e Ovinos
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CESAB-SF	Centro de Estudo Sócio-Ambiental da Bacia do São Francisco
CET	Coordenação Estadual dos Territórios
CETA	Coordenação Estadual de Trabalhadores Assentados, Acampados e Quilombolas

CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CIAT	Comissão de Instalação das Ações Territoriais
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNDR	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODETER	Conselho de Desenvolvimento Territorial do Território Velho Chico
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONTAG	Confederação de Trabalhadores da Agricultura
COODEMA	Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente
COOPACANA	Cooperativa dos Produtores de Cana de Açúcar e Derivados do Município de Paratinga Ltda.
COOPAF	Cooperativa dos Produtores da Agricultura Familiar
COOPAMA	Cooperativa de Produtores de Aguardente da Microrregião de Abaíra
COOPAMEL	Cooperativa de Apicultores Regionais
COOPAMESF	Cooperativa Regional dos Apicultores do Médio São Francisco
COOPERBIO	Cooperativa de Produtores Orgânicos e Biodinâmicos da Chapada Diamantina
COOPERTAM	Cooperativa dos Produtores de Leite do Médio Paraguaçu
COOTEBA	Cooperativa de Trabalho do Estado da Bahia
CPESCA	Cooperativas de Pescadores
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRQ	Central Regional dos Quilombolas
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVSF	Companhia do Vale do São Francisco
DIREC	Diretoria Regional de Educação
EBDA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A.
ECOSOL	Cooperativa de Crédito de Economia Solidária

EFAs	Escolas Famílias Agrícolas
EMBASA	Empresa Baiana de Água e Saneamento S.A.
EPE	Estudo de Potencialidades Econômicas
FEBAMEL	Federação Baiana de Apicultura e Meliponicultura
FETAG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia
FETRAF	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNASA	Fundação Nacional da Saúde
FUNDIFRAN	Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco
GRPU	Gerência Regional do Patrimônio da União
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento de Educação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IMA	Instituto do Meio Ambiente
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INGÁ	Instituto de Gestão das Águas e Clima
INPAC	Instituto Pedagógico de Desenvolvimento Agro-social e Comunitário
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPAA	Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada
IRT	Índice Rural Territorial
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MLST	Movimento de Libertação dos Trabalhadores sem Terra
MLT	Movimento de Luta pela Terra
MOC	Movimento de Organização Comunitária
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
ONGs	Organizações Não-Governamentais
OTL	Organização Terra e Liberdade
PDSTR	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA	Plano Plurianual
PROINF	Programa de Infraestrutura e Serviços
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROVALE	Programa de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
PST	Plano Safra Territorial
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
PTDS	Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável
RMS	Região Metropolitana de Salvador
RNC	Rede Nacional de Consultores
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SASOP	Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAGRI	Secretaria de Agricultura do Estado da Bahia
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECULT	Secretaria de Cultura do Estado da Bahia
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEPLAN	Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia
SINDSERV	Sindicato dos Servidores Públicos do Estado da Bahia
SINTRAFI	Sindicato de Trabalhadores na Agricultura Familiar
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SUVALE	Superintendência do Vale do São Francisco
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
VBP	Valor Bruto da Produção

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 PARTICIPAÇÃO, TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO: OS PRESSUPOSTOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	33
2.1 O DESENVOLVIMENTO E O RURAL: BREVE RETROSPECTIVA	34
2.2 O CONCEITO DE TERRITÓRIO	39
2.3 ABORDAGEM TERRITORIAL: ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL	44
2.4 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO MDA.....	49
3 ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS E RECURSOS ASSOCIATIVOS.....	69
3.1 O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	69
3.2 INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS E A AÇÃO DOS ATORES	76
3.3 RECURSOS E ATORES EM UMA PERSPECTIVA RELACIONAL.....	83
3.4 O ESPAÇO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	90
4 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO ESTADO DA BAHIA	98
4.1 O MUNDO RURAL BAIANO	98
4.2 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA BAHIA.....	102
5 CARACTERIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS EM ANÁLISE	113
5.1 TERRITÓRIO VELHO CHICO	113
5.2 TERRITÓRIO CHAPADA DIAMANTINA	129

6 ATORES, RECURSOS E PARTICIPAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DO VELHO CHICO E DA CHAPADA DIAMANTINA	141
6.1 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	141
6.2 OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS	174
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	182
REFERÊNCIAS	190
APÊNDICE A - Roteiro de entrevistas - Organizações da sociedade civil	202
APÊNDICE B - Roteiro de entrevistas – Articuladores/consultores	209
APÊNDICE C - Codificação das entrevistas	211

1 INTRODUÇÃO

Desde a última década do século XX, as políticas públicas voltadas para o espaço rural têm criado mecanismos institucionais que incentivam a participação dos atores sociais. O tema da participação, em seus múltiplos significados, ganha, assim, importância crescente no debate contemporâneo sobre desenvolvimento. O protagonismo dos atores tem sido colocado como um elemento essencial na perspectiva do desenvolvimento rural e do fortalecimento da agricultura familiar, sendo praticamente um consenso nos discursos de gestores públicos, movimentos sociais, entidades não governamentais e organismos internacionais.

Na realidade, as transformações socioeconômicas e políticas que marcaram as últimas décadas do século XX delimitaram novas e importantes configurações na relação entre o Estado e a sociedade, provocando uma redefinição do papel de diferentes instituições no desenvolvimento. No centro das discussões, o debate sobre a crise e a reforma do Estado, em um contexto de avanço do neoliberalismo e de inovações na gestão pública.

É nesse cenário que ganha destaque o tema da participação social nas políticas públicas. A ideia de participação não é nova, mas assume contornos diferenciados no debate contemporâneo, associado ao processo de democratização e de descentralização. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 incorporou novos mecanismos de formulação e gestão das políticas públicas, incentivando a participação da sociedade civil. Paralelamente, a redemocratização do país colocou em cena novos atores sociais e políticos, que pressionam pela criação de espaços de interlocução entre governo e sociedade.

No rural brasileiro, as políticas de desenvolvimento têm adotado uma abordagem territorial que pretende incorporar novas dimensões, capazes de dar conta da complexidade desses espaços nos seus aspectos econômicos, sociais, políticos, institucionais etc. Essa abordagem representa uma mudança de interpretação sobre o “rural” e o “desenvolvimento”, que incorpora novos significados a esse “rural”, não mais limitado ao “agrícola”. Um espaço que passa a assumir novas e diferentes dimensões, em um quadro de profundas transformações sociais, econômicas e políticas no cenário mundial.

Nesse contexto, o rural não é mais um mero reflexo do setor agrícola. O próprio desenvolvimento do capitalismo suscita novas dinâmicas espaciais e o rural pode ser incorporado como uma dimensão desse desenvolvimento, não pela sua mera “urbanização”,

mas justamente pela natureza específica que o constitui. O “local”, o “território”, o “espaço” são categorias que buscam dar conta desses novos processos.

Nesse sentido, o conceito de território procura dar conta das múltiplas dimensões e das complexidades existentes no espaço rural contemporâneo, buscando, enquanto abordagem de desenvolvimento, a ação sobre esse espaço e considerando as relações sociais nele existentes. A política de desenvolvimento territorial representa uma mudança em relação às formas tradicionais de intervenção, baseadas em uma visão setorial e dicotômica, reconhecendo que o “rural” é fruto de uma complexa rede de relações entre inúmeros atores. O entendimento desses processos, que incluem aspectos globais e locais, agrícolas e não agrícolas, rurais e urbanos, e envolve uma gama de atores bastante difusos, é crucial para perceber a dinâmica das áreas rurais e para a análise das políticas públicas.

É nesse campo de investigação que está inserida esta pesquisa, cujo foco é a relação entre a política de desenvolvimento territorial e as configurações associativas locais. Pretende-se analisar os efeitos das diferentes conformações associativas dos territórios na implantação da política de desenvolvimento territorial. Parte-se do argumento relacional da existência de uma interdependência entre a forma como as instituições político-administrativas se organizam e operam e as formas como as organizações sociais se estruturam e atuam. Nesse sentido, a tese busca apreender esta interdependência através da análise de como a configuração do tecido associativo incide na implantação da política de desenvolvimento territorial. Nesta Introdução, busca-se apresentar e fundamentar a problemática da tese, introduzindo os principais elementos que estruturam a pesquisa.

No meio rural, um dos marcos do estabelecimento de mecanismos participativos e de uma nova relação entre Estado e sociedade é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O Programa, implantado em meados de 1990, privilegia a gestão local e a participação dos agricultores e de suas organizações, através da constituição dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. Diversos estudos têm analisado as experiências dos conselhos municipais (SCHNEIDER; SILVA; MARQUES, 2004). Sua implantação, fortemente vinculada à exigência do governo central ou estadual para a operacionalização de algum programa, é uma necessidade para o acesso aos recursos públicos, não sendo necessariamente resultado das iniciativas e ações das organizações de base e do poder local. De qualquer forma, autores como Schneider, Silva e Marques (2004) destacam que essa imposição acaba gerando um processo de aprendizagem que cria, muitas vezes, uma nova dinâmica de participação no âmbito municipal, vencendo as barreiras do clientelismo.

No desenvolvimento rural, o tema da participação é extremamente difuso. Não existe uma corrente teórica, mas é crescente o número de estudos que discute a importância do processo de democratização e da introdução de formas de participação para o desenvolvimento. O resgate da cidadania, a redução das desigualdades, o fortalecimento das organizações (e a existência de um “capital social”), a ampliação dos direitos e a autonomia da sociedade são aspectos associados nesse debate que, de modo geral, relaciona a participação com a democracia e o desenvolvimento. De um lado, pode-se considerar que o desenvolvimento rural é impulsionado pelos processos de democratização, criando um ambiente favorável para uma maior eficiência e eficácia das políticas públicas; de outro, a fragilidade dos atores e das instituições e a ausência de uma cultura democrática constituem obstáculos para uma efetiva participação da sociedade nos espaços públicos, reproduzindo relações de poder autoritárias e clientelistas.

Mais recentemente, a incorporação da abordagem territorial tem sido uma das questões centrais na agenda de debate sobre desenvolvimento rural (FAVARETO, 2007; ORTEGA, 2008; SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004). Na realidade, a redescoberta da categoria “território” implica seu uso em diferentes áreas. É o caso das políticas de desenvolvimento rural, que passam a utilizar a ideia de território enquanto uma perspectiva – mais ampla – de desenvolvimento, em grande parte como uma resposta às políticas tradicionais, caracterizadas como setoriais e hierárquicas. Insere-se, nesse sentido, em um cenário de crítica às políticas de desenvolvimento centralizadoras, que caracterizaram o Estado desenvolvimentista.

A abordagem territorial também está estritamente relacionada com uma série de transformações que vem ocorrendo no mundo rural, com a incorporação de novas dimensões para esse espaço, que não se limita mais à simples produção de alimentos, mas é parte de um contexto que incorpora novos significados ao “rural”, não mais limitado ao “agrícola”. Lazer, turismo, moradia, preservação ambiental – e mesmo a instalação de indústrias e de novos tipos de serviços – estabelecem novas dinâmicas espaciais e enfraquecem os já tênues limites que buscavam diferenciar o rural e o urbano. Como consequência, e como parte de uma nova “ruralidade”, o conceito de território é utilizado como uma nova abordagem do desenvolvimento, entendido como

[...] um espaço delimitado, cujos contornos são recortados por um certo grau de homogeneidade e de integração no que se refere tanto aos aspectos físicos e às atividades econômicas quanto à dimensão sociocultural da população local. É, precisamente, o fato de levar em conta a densidade social e cultural que concede aos espaços locais os atributos de um território, do ponto de vista sociológico. (WANDERLEY, 2000, p. 116).

Para Schneider e Blume (2004, p. 115), a abordagem territorial sobre a ruralidade focaliza as dinâmicas e as interações que determinados grupos sociais desenvolvem sobre o espaço. A abordagem territorial permite “ampliar o entendimento do espaço rural, tanto no sentido de precisar melhor o seu conteúdo como no de indicar sua localização, o seu ‘lugar’ no espaço”. A perspectiva territorial busca, assim, dar conta do próprio sentido da *ruralidade*.

A concepção de território está, portanto, vinculada aos tipos diferentes de relações que são construídas e reconstruídas em um determinado espaço. Relações essas que dependem de um conjunto de fatores, associados tanto aos aspectos produtivos quanto aos elementos simbólicos, culturais etc. E esse é o desafio para a abordagem territorial: dar conta dos diferentes e complexos processos existentes em um dado espaço.

As políticas territoriais que vêm sendo implantadas no Brasil, desde 2003, adotam essa nova abordagem de desenvolvimento, cujos requisitos passam pela incorporação dos diferentes atores do território na formulação, definição e implementação das políticas públicas. Na perspectiva do desenvolvimento rural, as políticas de desenvolvimento territorial incluem dois aspectos essenciais: primeiro, uma mudança na forma da intervenção tradicional no rural, superando as visões setoriais e dicotômicas, e, segundo, o reconhecimento de que esse espaço é fruto de uma complexa rede de relações entre diferentes atores, cuja participação nas estratégias de desenvolvimento assume um papel-chave.

As políticas de desenvolvimento territorial representam o que pode ser chamado de uma nova “geração” de políticas de desenvolvimento, em oposição aos modelos tradicionais. Suas características principais são a centralidade da participação social e da descentralização para o desenvolvimento e o avanço do processo democrático, aspectos entendidos como capazes de gerar maior mobilização de recursos, sinergia entre os atores, equidade, controle social etc., ou seja, detentores de um potencial para melhores resultados das políticas públicas. Para a efetivação dessas políticas, contudo, é necessária a existência de uma sociedade civil (ou uma rede associativa) com uma configuração específica, que proporcione condições de participação nos mecanismos institucionais constitutivos da política de desenvolvimento territorial.

Argumenta-se, nesta tese, que os interesses, estratégias, recursos e capacidades de ação das organizações dos territórios são bastante diferenciados. Esta heterogeneidade condiciona as formas de relacionamento que se estabelecem entre tais organizações e as instâncias criadas pela política de desenvolvimento territorial. Assim, as oportunidades criadas para a participação da sociedade civil nas políticas públicas não são aproveitadas de forma semelhante, gerando diferenças significativas na forma como a política se efetiva em

cada território. Deste modo, as políticas de desenvolvimento territorial têm assumido configurações e, particularmente, resultados diferenciados, o que suscita uma análise dos atores territoriais e dos vínculos que estabelecem entre si e com a política.

A política de desenvolvimento territorial incorpora duas mudanças importantes que podem definir novas oportunidades para os atores capazes de identificá-las e aproveitá-las. Em primeiro lugar, uma nova institucionalidade (ou institucionalidades), que altera os padrões de relação entre Estado e organizações da sociedade civil, com a criação de espaços e formas de interlocução e diálogo entre esses atores (os colegiados, os projetos, os mediadores etc.). Em segundo lugar, a política de desenvolvimento territorial introduz outra espacialidade na estruturação do espaço social (a perspectiva territorial, em detrimento do “municipal” ou do “setorial”).

Essas mudanças implicam valorização (ou não) de determinados interesses, estratégias, recursos e capacidades das organizações do território, impactando suas formas de atuação no sentido de aproveitar as oportunidades – ou driblar os constrangimentos – proporcionadas pelas mudanças institucionais.

A proposta desta pesquisa é analisar a política de desenvolvimento territorial com base na natureza e na dinâmica específica do tecido associativo existente nos territórios, investigando os efeitos de diferentes conformações associativas dos territórios na implantação da política de desenvolvimento territorial.

Parte-se do pressuposto que as organizações sociais têm distintos interesses e capacidades para a participação, consequência de uma dinâmica própria de cada território, fruto de processos históricos, políticos, econômicos e socioculturais. Argumenta-se, assim, que a política de desenvolvimento territorial assume configurações diversas em função da especificidade dos atores territoriais e dos vínculos que estabelecem entre si e com a política. Essas dinâmicas específicas impõem resultados diferenciados e configurações sociopolíticas distintas em cada contexto, fruto da natureza das relações sociais existentes.

Em cada território existe um tecido associativo que conforma uma “rede social”, composta por determinados atores politicamente relevantes, constituído por uma grande variedade de associações (desde organizações informais, como grupos de oração ou redes de auto-ajuda, até organizações formalmente estruturadas, como sindicatos ou associações de produtores). Nessa rede social, esses atores tornam-se politicamente relevantes em função de características internas (organização e recursos, por exemplo) e de condicionamentos externos (como alinhamento político-ideológico ou exigências institucionais). Essas configurações

associativas específicas implicam uma relação com o contexto político-institucional e com suas mudanças.

Na concepção da política de desenvolvimento territorial, a ideia é a participação de atores sociais diversos e a conformação de “institucionalidades”, garantindo a expressão da pluralidade dos interesses presentes no território. Na prática, existem situações extremamente diferentes, consequência de trajetórias variadas (como territórios com forte associativismo; territórios com um grande número de organizações sociais, mas com baixo grau de participação; territórios com pequeno número de organizações), que se refletem no desempenho das políticas de desenvolvimento. É preciso considerar que existe um processo de indução externa de estímulo à participação, mas a resposta dos atores é bastante diferenciada. Ou seja: embora ocorra um incentivo ao engajamento, nem todos os atores do território participam e, entre aqueles que participam, nem todos participam da mesma forma. Compreender essa questão, a partir das configurações associativas locais, é mais um foco de análise desta pesquisa.

Assim, a questão precípua que norteou esta tese foi: quais os efeitos das diferentes configurações associativas dos territórios na implantação da política de desenvolvimento territorial? Em outras palavras, como configurações sociopolíticas distintas geram impactos nas políticas de desenvolvimento territorial e quais as implicações para os processos participativos?

O objetivo geral é analisar os efeitos das diversas configurações associativas dos territórios na implantação da política de desenvolvimento territorial no estado da Bahia e suas implicações para os processos participativos. Além deste, o projeto tem como objetivos específicos:

- 1) caracterizar o tecido associativo dos territórios, identificando os atores e as relações que estabelecem entre si;
- 2) identificar e caracterizar os atores centrais no processo de implantação da política;
- 3) caracterizar o perfil dos participantes do Colegiado Territorial, instância de discussão para a gestão do território;
- 4) analisar o papel do assessor territorial no processo de implantação dessa política.

Parte-se da hipótese de que diferenças nas configurações associativas dos territórios implicam distintas formas de interações entre os atores sociais e governamentais, interferindo no processo de implantação da política e gerando resultados diversos na efetivação das práticas participativas. Na medida em que a literatura sobre as experiências de participação ainda não apresenta um claro conjunto de hipóteses especificando quais aspectos da

configuração associativa são teoricamente relevantes para explicar as dinâmicas participativas e, menos ainda, como tais aspectos condicionam a participação, optou-se por um caminho indutivo, refinando e qualificando esta hipótese geral, a partir da análise dos processos empíricos de participação nos dois territórios pesquisados, como visto a seguir.

De fato, para responder a esses objetivos, o trabalho empírico foi realizado em dois territórios do estado da Bahia, nos quais vem sendo implementada a política de desenvolvimento territorial da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT): Velho Chico e Chapada Diamantina. O universo empírico da pesquisa teve como base o estudo comparativo desses dois territórios, escolhidos em função das suas diferenças de configuração associativa, a partir de entrevistas exploratórias com técnicos e consultores da Coordenação Estadual dos Territórios (CET). Os dois territórios têm a mesma trajetória, ou seja, ambos começaram a ser apoiados pela SDT ainda em 2003 e apresentaram as mesmas oficinas metodológicas e conceituais de formação. Contudo, apresentam dinâmicas bastante diferenciadas no processo de implantação da política.

O desenvolvimento da investigação privilegiou a abordagem qualitativa, permitindo a compreensão do fenômeno no seu contexto e segundo a percepção dos próprios atores. Nesse sentido, essa metodologia mostra-se adequada para os propósitos desta pesquisa, que busca uma visão relacional da sociedade, considerando que a participação no processo de implementação da política é condicionada pelas diferentes interações entre os atores, cujas posições determinam configurações associativas com características próprias e, conseqüentemente, implicações diferenciadas na forma e na capacidade de participação nos mecanismos institucionalizados.

Os territórios escolhidos foram analisados mediante referencial teórico e procedimentos metodológicos comuns. Para analisar a configuração associativa desses territórios e suas implicações na implantação da política de desenvolvimento territorial, a coleta de dados primários foi apoiada em um roteiro de entrevistas semiestruturadas com os atores territoriais envolvidos no processo (Apêndice A), bem como com técnicos e consultores no âmbito estadual.

Esse instrumento de pesquisa – o roteiro de entrevista, com questões básicas norteadoras relacionadas aos objetivos da pesquisa, mostrou-se adequado para orientar uma “conversa com finalidade”, tal como enfatizado por Minayo (1998). De fato, tal roteiro funcionou como um guia, garantindo que a entrevista abordasse os itens indispensáveis relacionados ao objeto de estudo, mas também permitiu flexibilidade e abertura, deixando o entrevistado mais livre para discorrer sobre a pergunta ou o tema. Considera-se, assim, que isso contribuiu para “emergir a

visão, os juízos e as relevâncias a respeito dos fatos e das relações que compõem o objeto, do ponto de vista dos interlocutores” (MINAYO, 1998, p. 99).

O levantamento das informações com os representantes das organizações territoriais buscou focar os seguintes aspectos:

- 1) caracterização da organização;
- 2) visão da política de desenvolvimento territorial;
- 3) visão dos atores e dos processos participativos;
- 4) redes de parceria e comunicação.

Na *caracterização da organização*, procurou-se obter um perfil das organizações, resgatando alguns aspectos da sua criação e estrutura; na *visão da política de desenvolvimento territorial*, a pretensão foi apreender a percepção dos atores sobre a política e o seu processo de implantação, além das implicações na organização, como possíveis mudanças; na *visão dos atores e dos processos participativos*, foram obtidas informações sobre a avaliação da participação dos atores, os requisitos e dificuldades para participar. O objetivo foi entender a visão dos atores sobre os processos participativos, a partir da forma como qualificam a participação (da sua própria organização, dos atores da sociedade civil e do poder público), os requisitos e as dificuldades apontadas pelas organizações para o envolvimento na política e como percebem possíveis mudanças na participação dos distintos atores. Neste tópico, os entrevistados também citavam as organizações mais participativas do território, cujas respostas orientavam a realização de novas entrevistas, além de indicarem os atores mais atuantes. Por fim, em *redes de parceria e comunicação*, buscou-se conhecer as relações que os atores estabelecem entre si (dentro e fora do território), indicando parceiros e fontes de informação sobre a política de desenvolvimento territorial.

A seleção dos entrevistados teve como referência as organizações consideradas mais atuantes na política de desenvolvimento territorial em cada território, a partir das informações dos próprios assessores territoriais e dos articuladores estaduais. Além disso, cada entrevistado representante de uma organização sempre era questionado sobre as organizações mais participativas no Colegiado Territorial, cujas respostas também orientavam a realização de novas entrevistas. Nesse sentido, buscou-se, a partir das informações dos próprios atores territoriais, a realização de entrevistas nas organizações identificadas como mais participativas. Além do critério participativo, as entrevistas também pretenderam abranger a diversidade de atores presentes no Colegiado Territorial, incorporando os diferentes segmentos representativos da sociedade civil (organizações sindicais, quilombolas, indígenas, associações, cooperativas, organizações não governamentais etc.). Em cada território também

foram entrevistados alguns representantes do poder público, privilegiando prefeituras e órgãos públicos citados como mais atuantes no processo de implantação da política de desenvolvimento territorial.

No desenvolvimento do trabalho de campo, essa opção metodológica, de entrevistas com os atores mais participativos, foi em função das dificuldades de realização de um número maior de entrevistas, já que a quantidade de organizações presentes em cada Colegiado Territorial é muito grande. No Território Velho Chico, por exemplo, 82 organizações compõem a estrutura do Colegiado; no Território Chapada Diamantina, são 52 organizações. Contudo, como instrumento de controle, em cada um dos territórios foi feita uma entrevista com uma organização que não estava participando do Colegiado, mas que inicialmente tinha participado. Foram organizações citadas por diversos atores sociais como atuantes no território, mas que não participavam do debate territorial.

Para as entrevistas com os assessores territoriais e os articuladores e consultores estaduais, foi elaborado um roteiro específico (Apêndice B), para entender a visão desses atores sobre os distintos aspectos da política de desenvolvimento territorial e da relação entre os atores sociais.

A observação direta foi empregada também para a coleta de dados, complementando as entrevistas, com a presença em algumas oficinas e encontros dos Colegiados Territoriais. Dessa forma, pode-se captar as informações que não eram obtidas através de perguntas e, particularmente, revelar o comportamento dos atores envolvidos. Mesmo levando-se em consideração que as pessoas perdem a sua espontaneidade ao saberem que estão sendo observadas, essa técnica, em conjunto com outras técnicas, permite obter dados importantes dos atores em seu contexto e captar nuances das relações entre eles.

No período de desenvolvimento da pesquisa, houve eventos sobre a temática territorial, realizados pelas entidades que trabalham com isso, como o próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o objetivo de promover debates acadêmicos e/ou formação e capacitação dos atores territoriais. Nessas ocasiões, foram entrevistados alguns pesquisadores e gestores públicos presentes.

Assim, houve a participação no “Curso de Formação em Desenvolvimento Territorial para Articuladores (as) e Dirigentes dos Territórios”,¹ direcionado para representantes das organizações da sociedade civil do estado da Bahia. Parte das atividades do curso estava

¹ Realizado em Aracaju, Sergipe, de 23 a 27 de novembro de 2009.

integrada ao *IV Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial*,² promovido pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), com o objetivo de colher subsídios político-institucionais e técnicos para aperfeiçoar as ações das entidades públicas e privadas, visando à sustentabilidade das políticas de desenvolvimento territorial. Outro evento digno de nota foi o *II Salão Nacional dos Territórios: Territórios da Cidadania em Foco*,³ promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). As informações obtidas nesses encontros, que envolveu palestras com gestores públicos e pesquisadores sobre o tema, colaboraram de forma valiosa na análise desta pesquisa.

Como fonte de informações adicionais, e mesmo enquanto uma forma de validar os discursos dos atores, também foi utilizada a coleta de documentos (como atas de reuniões, relatórios de atividades e de avaliação), cujos registros contribuíram para incorporar elementos que caracterizavam a dinâmica e a interação entre os atores sociais. Vale destacar que na coleta dos documentos aparece uma diferença básica entre os territórios escolhidos para o estudo: no Velho Chico, foram obtidos muitos documentos (inclusive diversas atas), mostrando a organização do Território e a sua capacidade de registro dos eventos; na Chapada Diamantina, houve dificuldades para essa coleta, denotando fragilidades nos registros das informações pelos atores.

No Território Velho Chico foram realizadas quinze entrevistas, incluindo organizações da sociedade civil e do poder público; no Território Chapada Diamantina, nove entrevistas. Além disso, foram feitas entrevistas com o assessor territorial do Velho Chico e com dois assessores da Chapada Diamantina (o que acompanhou o processo inicial de formação do Território e um dos atuais assessores). Em cada território, foi entrevistado o articulador estadual, que é um técnico contratado pela SDT para acompanhar o processo nos territórios (cada um acompanha em torno de cinco territórios). As demais entrevistas foram com consultores e gestores da política: o Coordenador Geral do MDA/SDT, Ronaldo Camboim; um consultor do IICA que acompanhou o processo inicial nos dois territórios, Claudio Lasa, e um gestor que acompanha o Programa Territórios da Cidadania, Sávio Costa; além do pesquisador Arilson Favareto. No total, foram realizadas 33 entrevistas. (Apêndice C).

A execução do trabalho de campo enfrentou algumas dificuldades, principalmente em função da necessidade da realização de entrevistas em diferentes municípios, de acordo com as organizações mais atuantes em cada território, considerando-se que o Território Velho

² *IV Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial: pensando o futuro das políticas públicas de desenvolvimento territorial*. Aracaju, Sergipe, de 24 a 27 de novembro de 2009.

³ Brasília, Distrito Federal, de 22 a 25 de março de 2010.

Chico é composto por 16 municípios e o da Chapada Diamantina, por 23. Além do deslocamento da pesquisadora aos dois territórios analisados, a distância entre os municípios em si é bastante grande: estima-se uma média de 1.300 km percorridos em cada um dos territórios, o que demandou recursos elevados, principalmente de tempo. Para reduzir a necessidade de deslocamento, houve a participação nos encontros territoriais, aproveitados para a realização de algumas entrevistas (especialmente com as organizações situadas nos municípios mais distantes), além da observação direta. Outro desafio foi a necessidade de conciliar o trabalho de campo com as agendas dos territórios e dos seus atores: era imprescindível para a execução do projeto a realização de entrevistas presenciais, em função do conteúdo e das limitações encontradas na comunicação à distância com os atores.

Organização	Função do entrevistado na organização	Município sede da organização
Cooperativa de Profissionais em Assessoria e Consultoria Técnica – ASCONTEC	Cooperado	Ibotirama
Central de Associações de Produtores de Caprinos e Ovinos dos Municípios de Oliveira dos Brejinhos e Brotas de Macaúbas – CEAPRI	Presidente	Oliveira dos Brejinhos
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF	Técnico	Bom Jesus da Lapa
Cooperativa Regional dos Apicultores do Médio São Francisco – COOPAMESF	Vice-presidente	Ibotirama
Cooperativa de Crédito Rural de Economia Solidária – ECOSOL	Conselheira	Oliveira dos Brejinhos
Prefeitura Municipal de Muquém do São Francisco	Coordenador de Meio Ambiente	Muquém do São Francisco
Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Ibotirama – SINTRAFI	Coordenador Geral	Ibotirama
Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado da Bahia – FETAG	Assessor técnico	Bom Jesus da Lapa
Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A. – EBDA	Técnico	Bom Jesus da Lapa

Continua...

Conclusão

Organização	Função do entrevistado na organização	Município sede da organização
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Bom Jesus da Lapa	Presidente	Bom Jesus da Lapa
Associação dos Pequenos Produtores Rurais Indígenas Kiriri	Presidente	Bom Jesus da Lapa
Indígenas Tuxá	Representante da Tribo	Ibotirama
COOTEBA – Cooperativa de Trabalho do Estado da Bahia	Coordenador Técnico da Regional do Oeste	Bom Jesus da Lapa
AECOFABA – Associação das Escolas das Comunidades e Famílias Agrícolas da Bahia	Secretário Executivo	Riacho de Santana
CPT – Comissão Pastoral da Terra	Técnico	Bom Jesus da Lapa
COOPAMA – Cooperativa de Produtores de Aguardente da Microrregião de Abaíra	Presidente	Abaíra
Polo Sindical	Coordenador	Seabra
COOPERTAM – Cooperativa dos Produtores de Leite do Médio Paraguaçu	Presidente	Marcionílio Souza
ONG Avante Lençóis	Coordenadora	Lençóis
ACVA – Associação dos Condutores de Visitantes de Andaraí	Presidente	Andaraí
Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Lençóis	Presidente	Lençóis
Instituto Araçá-Mirim – Instituto de Desenvolvimento Sócio-Ambiental	Presidente	Lençóis
Instituto Viver, Cultura e Meio Ambiente	Membro fundador	Andaraí
Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A. – EBDA	Técnico Agrícola	Seabra

Quadro 1 - Organizações entrevistadas

Fonte: Elaborado pela autora.

Uma das maiores dificuldades encontradas foi se aproximar do objeto de estudo que, particularmente neste caso, ainda está em construção, tendo em vista que a política de desenvolvimento territorial encontra-se em um processo dinâmico de implantação.

A tese está dividida em cinco capítulos, além desta Introdução e das Considerações Finais. O Capítulo 2 introduz uma discussão sobre participação, território e desenvolvimento, enquanto categorias estruturantes da política de desenvolvimento territorial implantada no Brasil a partir de 2003. É importante destacar que se privilegia a forma como estes conceitos aparecem nos documentos e as falas dos atores da política de desenvolvimento rural, e não o expressivo debate acadêmico relacionado a estes conceitos, que perpassa vários campos disciplinares. Busca-se apresentar as principais concepções e os pressupostos da política, especialmente em termos de atuação/participação dos atores dos territórios, elementos fundamentais para a análise desenvolvida.

O Capítulo 3 apresenta o modelo de análise que orientou a pesquisa realizada, fornecendo os fundamentos teóricos em torno dos quais se estrutura a presente tese. Faz-se, inicialmente, uma breve discussão sobre a participação nas políticas públicas, destacando lacunas ainda existentes na literatura sobre o tema. Em seguida, é apresentado o referencial da estrutura de oportunidades políticas utilizado neste estudo, como uma tentativa de superar as abordagens dicotômicas e reducionistas que caracterizam as análises sobre inovações institucionais e associativismo. Essa perspectiva é apoiada por uma abordagem relacional, cujas ideias são também apresentadas, possibilitando uma estratégia de análise que busca a compreensão das relações sociais existentes e das múltiplas interações dos distintos atores, sem uma determinação prévia do sentido das experiências participativas. Por fim, são trazidos elementos do espaço da política de desenvolvimento territorial, expressando aspectos centrais de análise trabalhados na tese.

O Capítulo 4 apresenta uma contextualização do desenvolvimento territorial no estado da Bahia, discutindo aspectos da trajetória estadual da política. Procura-se destacar alguns elementos específicos da política de desenvolvimento territorial no contexto baiano.

No Capítulo 5, o objetivo é apresentar uma caracterização dos territórios pesquisados – Velho Chico e Chapada Diamantina –, introduzindo elementos históricos da sua formação e os dados socioeconômicos e culturais que identificam as áreas de estudo. Além disso, são apresentadas as respectivas estruturas dos seus Colegiados Territoriais, revelando os principais atores envolvidos na política de desenvolvimento territorial.

O Capítulo 6 aborda, a partir da pesquisa empírica, diferentes aspectos do processo de implantação e funcionamento da política de desenvolvimento territorial, como elaboração dos

Planos, funcionamento, quem participa dos Colegiados, seleção/atuação do assessor e resultados, identificando os atores mais e menos atuantes e caracterizando a sua forma de atuação. Posteriormente, são analisadas as diferenças de capacidades e interesses dos atores dos territórios estudados para responder às demandas da política, a partir da visão deles próprios sobre os significados da participação, avaliação de requisitos e dificuldades para participar.

Nas Considerações Finais, são retomados os aspectos mais relevantes do trabalho, sintetizando os resultados da análise dos casos.

Territórios da Cidadania

Plantei um grão de esperança

Germinou cresceu fluorou

As flores geraram frutos

E cada fruto gerou

Milhões de esperanças novas

E uma rede se formou

No ano 2008

Quando a esperança nasceu

Em sessenta territórios a idéia de converteu

Chovendo cidadania

A onde nunca choveu

*(Bule-Bule, Cento e vinte territórios muito mais
cidadania,2009)*



2 PARTICIPAÇÃO, TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO: OS PRESSUPOSTOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Este capítulo introduz a discussão sobre participação, território e desenvolvimento enquanto categorias estruturantes da política de desenvolvimento territorial, apresentando as principais concepções e pressupostos dessa política, especialmente em termos de atuação/participação dos atores dos territórios, elementos fundamentais para a análise desenvolvida na tese.

Para tanto, é feita uma breve retrospectiva do debate sobre desenvolvimento rural, destacando as transformações nas abordagens sobre o rural e a incorporação de uma nova estratégia – teórica e política – de desenvolvimento, baseada no conceito de território. Esses elementos fornecem os subsídios para a compreensão da política de desenvolvimento territorial. Em seguida, são apresentados os pressupostos da política de desenvolvimento territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), procurando entender seus principais aspectos, pautados em uma concepção que procura romper com a natureza centralizada e setorial da visão tradicional.

O capítulo está estruturado partindo do “geral” para o “particular”, ou seja, da contextualização do debate sobre o desenvolvimento, passando pela discussão do conceito de território, a apropriação deste conceito para pensar/promover o desenvolvimento rural e a síntese disto na política de desenvolvimento territorial do MDA.

O debate sobre participação, território e desenvolvimento realizado neste capítulo não está direcionado a uma discussão teórica destes conceitos enquanto categorias analíticas, mas sim como conceitos estruturantes da política de desenvolvimento rural. Nesse sentido, privilegia-se a forma como estes conceitos aparecem nos documentos e falas dos atores da política de desenvolvimento rural e não o expressivo debate acadêmico relacionado a estes conceitos, que perpassa vários campos disciplinares.

2.1 O DESENVOLVIMENTO E O RURAL: BREVE RETROSPECTIVA

Tem algum tempo que o debate sobre desenvolvimento não ocupa um espaço tão significativo na agenda de políticas públicas como na atualidade. Sua importância ressurgiu em um contexto de forte questionamento da própria noção de desenvolvimento e da incorporação (ou do reconhecimento) de suas diferentes dimensões. Pretende-se, aqui, destacar as recentes transformações nas abordagens sobre o rural, impulsionando a incorporação de uma nova estratégia de desenvolvimento, que se expressa na política de desenvolvimento territorial.

Independente do significado que assuma, a concepção de desenvolvimento reflete as ideias predominantes em um dado momento sobre os caminhos para o avanço das sociedades. Ideias que marcam as diretrizes das políticas públicas, os programas dos organismos internacionais e a atuação da sociedade civil. No pós-guerra, o desenvolvimentismo defendia o crescimento econômico como o único caminho para o “progresso”. Os anos de 1990, contudo, apontaram novas direções, incorporando outras dimensões para a visão de desenvolvimento. Navarro (2001) destaca dois momentos relevantes na história recente em que a noção de desenvolvimento assumiu importância. O primeiro, entre as décadas de 1950 e 1970, é marcado pelo contexto da guerra fria e, especialmente, pelo crescimento econômico excepcional. Existia uma “possibilidade do desenvolvimento” que estimulava diferentes iniciativas. No segundo momento, a partir de meados da década de 1990, a percepção é de uma “impossibilidade do desenvolvimento”, ou de um reconhecimento das dificuldades de sua materialização.

Bonente e Almeida Filho (2007, p. 49) destacam que o debate sobre desenvolvimento econômico assume, na década de 1980, um papel secundário no âmbito mundial, resultado, justamente, dos efeitos da visão de desenvolvimento que então predominava. Os aspectos sociais e ambientais negativos começavam a despertar a atenção, gerando discussões direcionadas a essas questões mais específicas. “Essa é a mudança mais significativa, caracterizada por seu caráter difuso, fragmentado, com o desenvolvimento sendo discutido em seus vários aspectos, em suas múltiplas dimensões”.

São incorporadas novas temáticas no debate sobre desenvolvimento, cujas teorias, apesar das suas diferenças

[...] compartilham um mesmo ideal de desenvolvimento: não mais aquele desenvolvimento econômico do período anterior que tinha como meta diminuir as disparidades de renda entre as nações, mas um desenvolvimento sustentável no sentido amplo do termo, ou seja, um desenvolvimento baseado em uma sustentabilidade física (ecológica e econômica) e social. (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2007, p. 50).

Os autores fazem referência ao que denominam uma “nova economia do desenvolvimento”, que envolve um conjunto de dimensões, como as concepções de políticas dos organismos multilaterais, tais como o Banco Mundial, e os modelos de crescimento endógeno. Aspectos como capital humano, capital social e equidade ganham crescente importância.

Essa mudança de concepção pode ser evidenciada em uma análise dos relatórios do Banco Mundial. A associação entre crescimento econômico e pobreza era a concepção básica que orientava o Relatório de 1990. No seu esquema de ação, sugeria crescimento com uso intensivo de mão de obra e ampla prestação de serviços sociais, definindo pobreza como baixo consumo e baixo aproveitamento em educação e saúde. Nessa perspectiva, o crescimento econômico era visto como um aspecto essencial para reduzi-la. Mas os próprios resultados diferenciados do crescimento econômico na década de 1990 – entre países, regiões e áreas de um mesmo país – revelaram que a pobreza vai além da privação material e dos baixos níveis de educação e saúde. Ou seja, a questão não poderia ser restringida apenas ao âmbito econômico: era preciso incorporar outras dimensões, o que requeria ações mais amplas para o combate a essa questão.

Essa nova concepção vai se expressar no Relatório do Banco Mundial de 2000/2001, que não exclui a importância do crescimento econômico, mas incorpora um conceito multidisciplinar de pobreza. Nesse sentido, sua proposta apresenta três áreas de ação igualmente importantes e complementares: oportunidade, autonomia e segurança. A primeira delas está relacionada com as oportunidades econômicas para os pobres, através do estímulo ao crescimento econômico e à acumulação de recursos. A segunda, busca facilitar a autonomia, melhorando a capacidade de resposta e a sensibilidade das instituições estatais em relação aos pobres, fortalecendo a participação dos pobres nos processos políticos e decisórios locais e removendo as barreiras sociais resultantes de distinções de sexo, etnia, raça e *status* social. Já a terceira área, atua na questão da segurança, reduzindo a vulnerabilidade dos pobres (a doenças, choques econômicos, desajustes provocados por políticas, desastres naturais, violência etc.).

Assim, essas três linhas de ação conjunta buscam dar conta dos diferentes aspectos que geram a privação, em uma abordagem de desenvolvimento mais ampla e integrada, como na perspectiva de Amartya Sen. Desenvolvimento não é mais sinônimo de crescimento. Ainda que seja importante reconhecer o papel crucial da riqueza na determinação de nossas condições e qualidade de vida, uma concepção adequada de desenvolvimento, segundo Sen (2000), deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do produto e de outras variáveis relacionadas à renda.

O termo desenvolvimento ganha novos “adjetivos” e surgem percepções diferentes sobre esse processo. Na abordagem de Sen (2000), por exemplo, o desenvolvimento deve ser baseado nas liberdades substantivas das pessoas, o que, segundo o autor, tem implicações muito mais abrangentes para nossa compreensão do processo de desenvolvimento e também para os modos e meios de promovê-lo. Nesse sentido, a proposta deste autor entende o “desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2000, p. 17). Nesta maneira de ver o desenvolvimento, o crescimento econômico é importante, por constituir-se num meio que permite a expansão das liberdades de que desfrutam os membros de uma sociedade, mas não é por si mesmo o único constituinte ou determinante da liberdade. Isto significa que nenhum meio específico ou instrumento por si só é capaz de dar ou permitir a liberdade que o desenvolvimento promove.

[...] as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). De forma análoga, a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para expandir a liberdade humana, mas ela depende também de outras influências. (SEN, 2000, p. 18).

Favareto (2007) destaca quatro grandes etapas na trajetória da noção de desenvolvimento, da ideia de evolução e progresso, passando pelo crescimento econômico e pelas múltiplas adjetivações que o termo incorpora nos anos mais recentes, ressaltando que

[...] o que marca a virada de um a outro período é, além de uma mudança substantiva nos alicerces empírico-cognitivos e na sistematização da ideia, uma mudança igualmente substantiva no tipo de portador dos discursos e explicações que a envolvem. (FAVARETO, 2007, p. 40).

Através de uma breve viagem pelo tempo, Dupas (2006, p. 13) explicita suas dúvidas em relação ao progresso, considerando que “[...] essa palavra suscitou – e continua suscitando – muitas dúvidas por ser usada como um atestado de que estamos nos tornando uma sociedade melhor e mais justa”. O autor chama a atenção para o paradoxo da sociedade contemporânea em que

[...] a capacidade de produzir mais e melhor não cessa de crescer e assume plenamente a assunção de progresso; mas esse progresso, ato de fé secular, traz também consigo exclusão, concentração de renda e subdesenvolvimento. (DUPAS, 2006, p. 11).

Diante desse paradoxo, considera o autor, o progresso como discurso dominante das elites globais parece ter perdido o seu rumo. Progresso, evolução, modernização e industrialização são termos que, em determinado período, marcaram as ideias sobre desenvolvimento. Hoje, porém, não há dúvida de que desenvolvimento é um conceito polissêmico, envolvendo diferentes interesses, intenções, usos e conotações.

Em relação ao desenvolvimento rural, foi predominante a ideia de um processo “natural” de urbanização e industrialização, que promoveria a modernização dos espaços rurais. Bonente e Almeida Filho (2007) destacam que

[...] os enfoques tradicionais de desenvolvimento rural pecariam, primeiro, por ignorar, em suas análises, a heterogeneidade que caracteriza as sociedades rurais, desconhecendo o caráter multidimensional da pobreza rural. Esse problema se reflete na centralidade atribuída à atividade agrícola. Uma outra falha importante desses enfoques seria o fato de não se preocuparem em corrigir as falhas ou ausências de mercado, frequente no mundo rural, não articulando as políticas e ações específicas de desenvolvimento rural àquelas de caráter ‘macro’. (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2007, p. 55).

O debate contemporâneo sobre o desenvolvimento rural ganhou, contudo, novos contornos, como parte das próprias mudanças que vêm ocorrendo nesse espaço, que passa a assumir novas e diferentes dimensões, em um quadro de profundas transformações sociais, econômicas e políticas no cenário mundial. Nesse contexto, conforme assinala Schneider (2004), o debate sobre o desenvolvimento rural tem animado tanto discussões teóricas e analíticas, quanto seus efeitos normativos e institucionais. O autor destaca quatro elementos-

chave na agenda recente do desenvolvimento rural: a erradicação da pobreza rural, a questão do protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação com a sustentabilidade ambiental.

De fato, uma das questões centrais na agenda sobre o desenvolvimento rural é, justamente, a discussão sobre a importância da participação dos atores locais. Esse debate emerge em um contexto de transformações na relação entre Estado e sociedade civil, de descentralização das políticas públicas e de revalorização dos governos locais. De um lado, as últimas décadas têm revelado uma série de novas iniciativas que mostram o potencial das organizações de agricultores construindo experiências e alternativas de inserção na produção e no mercado, através de associações, cooperativas, redes etc. De outro, tem-se evidenciado que muitos agricultores apresentam um baixo grau organizativo, limitando a sua capacidade de inserção e de participação nos projetos e políticas públicas.

O território, como unidade de referência, assume também crescente importância nesse debate sobre o desenvolvimento rural, na medida em que ganham relevância os argumentos que questionam a tradicional diferenciação entre rural e urbano, baseada estritamente no aspecto setorial, sendo o rural associado ao predomínio de atividades agrícolas.

A concepção sobre o desenvolvimento rural assume conotações diferentes, conjugando esses três conceitos: participação, território e desenvolvimento, elementos que caracterizam uma nova perspectiva de desenvolvimento – o desenvolvimento territorial. Esse novo enfoque evidencia uma tentativa de romper com as políticas tradicionais de desenvolvimento rural, caracterizadas como centralizadas e setoriais.

A territorialização das estratégias e ações públicas de desenvolvimento, portanto, implica um novo enfoque para pensar o próprio processo de desenvolvimento, que não se resume apenas a uma ampliação da escala espacial de planejamento, ainda que essa mudança de escala também seja importante para a configuração das dinâmicas de desenvolvimento rural. Isso supõe pensar a própria territorialização das ações para o desenvolvimento, bem como novas iniciativas de operacionalização, numa perspectiva que aborda o local a partir de suas potencialidades endógenas em constante articulação e coordenação com os fluxos e as iniciativas exógenas, normalmente com relação aos núcleos urbanos e às escalas mais ampliadas. (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007, p. 31-32).

Conforme Carrière e Cazella (2006), essa nova corrente tem como fundamento três principais escolas de pensamento: as teorias americanas do desenvolvimento “from below” dos anos de 1970 e 1980; os estudos sobre o fenômeno atípico do desenvolvimento da

chamada Terceira Itália, baseados em observações empíricas de sistemas de industrialização difusa e, finalmente, a escola de Grenoble, que compartilha muitos elementos da escola italiana. Os autores chamam a atenção que as ações formais de desenvolvimento territorial perseguem objetivos diferenciados, segundo o contexto social. Nesse sentido, existem diferenças significativas entre as visões de desenvolvimento territorial no Brasil e na Europa Ocidental.

A noção de desenvolvimento territorial incorpora muitos aspectos presentes na perspectiva de desenvolvimento local. Alguns autores consideram que os termos podem ser utilizados como sinônimos, ressaltando apenas a ideia de dimensões e escalas diferentes. “Essa nova representação não corresponde à ideia de localismo ou de autarquia” (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006, p. 24).

2.2 O CONCEITO DE TERRITÓRIO

Para entender os pressupostos da abordagem territorial de desenvolvimento, é preciso pensar na própria noção de território e nas particularidades inerentes ao termo. A pretensão não é discutir de forma aprofundada esse conceito, mas levantar alguns elementos que contribuam para a compreensão dos pressupostos da política de desenvolvimento territorial.

Como afirmam Cazella, Bonnal e Maluf (2009), esse é um “conceito-mala” para os geógrafos, já que incorpora diferentes sentidos, com diferentes concepções e abordagens utilizadas para compreender e conceituar território. De forma abrangente, o território deve sempre ser considerado dentro de um determinado contexto histórico e é nessa perspectiva que se pode traçar um panorama geral de diversos autores que abordam, dentro de suas óticas, a questão territorial e discutem esse conceito. Para Haesbaert (2004), a dimensão que é privilegiada depende principalmente dos recortes disciplinares e das problemáticas que cada autor pretende responder.

Buscando sintetizar as diferentes noções de território, Haesbaert (2004) considera que existem três vertentes básicas. A primeira delas é a política (quando se refere às relações de espaço-poder em geral) ou jurídico-política (quando se refere também a todas as relações espaço-poder institucionalizadas). Essa seria a concepção mais difundida, na qual o território é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder que, muitas vezes, é associado ao poder político do Estado.

A segunda vertente é a cultural (culturalista) ou simbólico-cultural e prioriza uma dimensão simbólica e bem mais subjetiva. Nesse caso, o território é visto, sobretudo, como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido.

A terceira vertente considerada por Haesbaert (2004) é a econômica (e muitas vezes economicista): na sua concepção, é a menos difundida e enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas. O território é entendido como uma fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho, como produto da divisão “territorial” do trabalho, por exemplo. O autor considera ainda que é preciso acrescentar também uma interpretação mais antiga, a naturalista, em que a noção de território está baseada nas relações entre sociedade e natureza, particularmente no que se refere ao comportamento “natural” dos homens em relação ao seu ambiente físico.

A origem do conceito de território está vinculada às formulações de Friedrich Ratzel, no contexto da unificação alemã em 1871, associando o território aos fundamentos materiais do Estado. Allières (1980) apresenta uma visão jurídica da relação entre Estado e território: o território francês é abordado como uma invenção historicamente datada, a partir da definição e da unificação dos espaços pelo Estado absolutista e, também, da instituição de um espaço homogêneo para a administração/gestão.

Para Allières (1980), o Estado absolutista francês, enquanto um Estado de transição ao capitalismo, obtém coesão social e cria um laço autônomo com a sociedade civil. O Estado consegue apenas unificar o espaço; a administração o torna homogêneo. Já a revolução burguesa institucionaliza o território que, aqui, emerge do próprio Estado e é a própria condição de formação desse Estado. As relações de integração do espaço e de sua comunicação interna são características funcionais da administração de organizações públicas que acompanham a construção do Estado absolutista. Dessa forma, o território homogêneo é produzido como espaço autônomo, através da aplicação de técnicas da ciência ao espaço. O território é, assim, considerado como uma invenção do poder burguês para domesticar as interações sociais e o seu movimento espacial. E é nessa base que se insere o princípio da territorialidade moderna.

Para Badie (1995), a pertinência dos territórios próprios dos Estados-nações está corrompida. A territorialidade foi atingida na sua pretensão de definir um quadro de soberania e, também, na sua vocação de controlar de forma determinante as ações e as relações sociais. Isso é reflexo de um conjunto de estratégias – políticas, econômicas e sociais – que marcam o contexto atual, caracterizado pela internacionalização das políticas econômicas e pela lógica transnacional do mercado, e que contradizem o princípio da territorialidade. Nesse cenário, as

lógicas de mobilidade sobrepõem-se às de territorialização: as empresas já não se referem, na sua estratégia, a um espaço territorial preciso, mas às posições que podem ocupar no seio de uma rede de produção.

Resumindo as ideias de Badie, Sposito (2004) ressalta que a constituição do Estado moderno e a definição de seu território através dos desenhos das fronteiras e da instauração dos controles aduaneiros baseiam-se nos princípios da administração territorial da Igreja Católica. Mas a constituição de mercados para a distribuição das mercadorias produzidas no modo capitalista de produção e a exploração de matérias primas provocam o surgimento de uma nova territorialidade que se realiza sob a tensão das lutas de classes, na diversidade dos tecidos sociais que se consolidam depois do século XVI.

Claude Raffestin e Robert Sack apresentam uma perspectiva teórica relacional do território, incorporando uma visão mais abrangente. Sack (1980) aborda a territorialidade humana como um elemento indispensável na vida cotidiana, entendida como a expressão geográfica do exercício do poder em diferentes níveis – do pessoal ao internacional. E, enquanto expressão do poder, é utilizada de diversas formas (inclusive para proteger), diferentemente do instinto sempre agressivo da territorialidade animal.

Robert Sack (1980) discute as relações históricas entre espaço, sociedade e tempo. A territorialidade é aqui entendida como a tentativa de um indivíduo, ou grupo social, de influenciar e controlar pessoas, recursos e fenômenos, delimitando e efetivando o controle sobre uma área. Nesse sentido, é o resultado das relações econômicas, políticas e culturais e, por isso, pode ocorrer de diferentes formas. As políticas territoriais e a propriedade privada da terra são uma das formas mais comuns de sua ocorrência.

Em termos geográficos, a territorialidade é uma forma de comportamento espacial. Dessa forma, para Sack (1980), a questão é descobrir em quais condições e por que a territorialidade é ou não empregada. Na sua proposta de uma teoria de base ao estudo da territorialidade, considera que esta é uma condição necessária à formação do território. O autor analisa como o poder e a autoridade são utilizados nas sociedades primitivas, através da investigação de sua economia política. Entre os índios Chippewa, da América do Norte, a territorialidade era demarcada pelas suas práticas. Em sociedades primitivas como essa, a territorialidade não é utilizada como um modo abstrato de classificação e separação de pessoas e lugares, mas como um artifício para promover a sua união. A sociedade deriva significado do lugar e o lugar, por sua vez, é definido em termos de relacionamentos sociais e físicos, a partir dos eventos que nele ocorrem. Tal como o espaço, o tempo também é relacionado aos eventos. Assim, o tempo e a experiência são intimamente relacionados.

Para Raffestin (1993), o espaço é anterior ao território: o território se forma a partir do espaço, resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço. Assim, “o espaço é a ‘prisão original’, o território é a prisão que os homens constroem para si”:

O território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder. Produzir uma representação do espaço já é uma apropriação, uma empresa, um controle portanto, mesmo se isso permanece nos limites de um conhecimento. Qualquer projeto no espaço que é expresso por uma representação revela a imagem desejada de um território, de um local de relações. (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Haesbaert (2004) considera que a concepção de território em Raffestin, baseada na leitura de poder foucaultiana, torna-se bastante ampla. A ideia de controle do espaço fica evidente através do termo “prisão”, mas a territorialidade não se restringe a um conjunto de relações de poder, ou melhor, a noção de poder de Raffestin é suficientemente ampla para incluir também a própria natureza econômica e simbólica do poder.

De fato, Raffestin (1993) busca uma perspectiva multidimensional do território, baseada nas diferentes relações sociais existentes que não se limitam apenas ao exercício do poder estatal. Partindo de uma representação, os atores vão proceder à repartição das superfícies, à implantação de nós e à construção de redes. É o que poderia ser denominado de “essencial visível” das práticas espaciais, mesmo que esses elementos não possam ser diretamente observáveis, pois podem apenas ser ligados a decisões. É através desses sistemas de tessituras, de nós e de redes organizadas hierarquicamente que é exercido o controle, originando as relações de poder. “Conjuntos estruturais aparentemente multiformes mas que são, de fato, imagens possíveis de uma mesma estrutura de base” (RAFFESTIN, 1993, p. 151). Podem ser diferentes entre sociedades, mas estão sempre presentes.

Nesse sentido, para esse autor, em graus diversos, em momentos diferentes e em lugares variados, todos são atores sintagmáticos produzindo “territórios”. As relações de poder surgem de inúmeros pontos, e possuem intencionalidades. Cada indivíduo elabora estratégias de produção que conflitam com outras estratégias, em múltiplas relações de poder.

Haesbaert (2004), considerando autores como Raffestin e Sack, destaca que parece haver um consenso de que a dimensão política, para além de sua perspectiva jurídica e estatal,

é a que melhor responde pela conceituação de território. Lembra ainda que, mais do que território, territorialidade é o conceito utilizado para enfatizar as questões de ordem simbólico-cultural. Territorialidade, além da acepção genérica ou sentido lato, vista como a simples “qualidade de ser território”, é muitas vezes concebida em um sentido estrito como a dimensão simbólica do território.

É nessa perspectiva que se teria uma abordagem integradora de território, dentro de uma ideia em que o espaço não pode ser considerado nem estritamente natural, nem apenas político, econômico ou cultural. Território só poderia ser concebido através de uma perspectiva integradora entre as diferentes dimensões sociais (e da sociedade com a própria natureza), desempenhando, assim, de algum modo, o papel que coube à região como o grande conceito integrador na perspectiva da Geografia clássica (HAESBAERT, 2004).

Para Heidrich (2004, p. 39), “[...] o território é antes de tudo uma relação que envolve apropriação, domínio, identidade, pertencimento, demarcação, separação”. E, como afirma o autor, mesmo que nem todas essas características estejam presentes, pode-se considerar a ocorrência do seu princípio – o princípio da territorialidade.

O conceito de território retornou de forma significativa nas últimas décadas, com o seu uso crescente em diferentes políticas públicas. Como afirma Rückert (2005), a recuperação do conceito resgata, de um lado, a dimensão política do espaço, mas, de outro, gera confusões conceituais tanto no seu debate quanto na sua empregabilidade. O autor destaca que uma concepção que tem sido difundida é a dimensão do *uso do território*, concebida por Bertha Becker em caráter pioneiro, no início dos anos de 1980. Posteriormente, Milton Santos também aderiu ao uso do conceito, enquanto “território usado”: “por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada” (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p. 19). Segundo Rückert (2005), a crise do Estado desenvolvimentista tem levado a uma aproximação da geografia política de um objeto mais amplo e “flexível”: a multidimensionalidade do poder e da gestão do território. O uso atual do conceito de território incorpora, de forma crescente, um caráter multidimensional, destacando os múltiplos territórios e o processo de construção pelos diferentes atores das diversas territorialidades. Esse é um dos eixos centrais que norteiam algumas recentes políticas públicas, cuja base é a dimensão territorial.

Conforme Guanzirolli (2006), o conceito de multiterritorialidade cria duas possibilidades de “territorialização”: por um lado, uma alternativa econômica, direcionada para a articulação do território com mercados dinâmicos; por outro lado, uma alternativa institucional, associada com a relação dos atores locais entre si e com os agentes externos. É nessa perspectiva institucional que o território é considerado uma construção social.

A noção de território parece incorporar diferentes dimensões de um espaço geográfico, indo além do físico e do econômico, mas ressaltando, sobretudo, os aspectos que revelam as dimensões características dos seus próprios atores.

O espaço-território se diferencia do espaço-lugar pela sua ‘construção’ a partir do dinamismo dos indivíduos que nele vivem. A noção de território designa, aqui, o resultado da confrontação dos espaços individuais dos atores nas suas dimensões econômicas, socioculturais e ambientais. O território não se opõe ao espaço-lugar funcional, ele o complexifica, constituindo uma variável explicativa suplementar. (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009, p. 37).

Ainda segundo Cazella, Bonnal e Maluf (2009, p. 41), “[...] o território, mais que um ‘conceito-mala’, é um conceito polissêmico, cujos sentidos dependem do olhar disciplinar de quem dele se vale, como também da problemática política e social do contexto em questão”.

Tartaruga (2005, p. 11), buscando analisar as contribuições do conceito de território da Geografia para o debate sobre a abordagem territorial, destaca a ideia de poder: “[...] em termos práticos, o território deve ser determinado a partir do reconhecimento das relações de poder projetadas no espaço entre os diversos atores”. Nesse sentido, o território é entendido como uma “construção social”, que resulta do conjunto das relações sociais existentes em um dado espaço.

2.3 ABORDAGEM TERRITORIAL: ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Conforme destacam Cazella, Bonnal e Maluf (2009, p. 36), “[...] os estudos acerca do espaço geográfico e as reflexões sobre o desenvolvimento ignoraram-se mutuamente até o início dos anos 1970”. De fato, é a partir de então que começam a ter destaque reflexões que buscam essa associação entre espaço geográfico e desenvolvimento. Citando Lacour (1985), os mesmos autores afirmam que “[...] o espaço-lugar de desenvolvimento, ou seja, o simples suporte das atividades econômicas, é substituído pela ideia do espaço-território carregado de vida, de cultura e de potencial de desenvolvimento” (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009, p. 36-37).

A “redescoberta” da categoria território tem suscitado seu uso em diferentes áreas. Esse é, por exemplo, o caso das políticas de desenvolvimento rural, que passam a utilizar a ideia de território enquanto uma perspectiva – mais ampla – de desenvolvimento, em grande parte como uma resposta às políticas tradicionais, caracterizadas como setoriais e hierárquicas. Insere-se, nesse sentido, em um cenário de crítica às políticas de desenvolvimento centralizadoras, que caracterizaram o Estado desenvolvimentista.

A abordagem territorial também está estritamente relacionada com uma série de transformações que vêm ocorrendo no mundo rural, com a incorporação de novas dimensões para esse espaço, que não se limita mais à simples produção de alimentos. Lazer, turismo, moradia, preservação ambiental e mesmo a instalação de indústrias e de diversos tipos de serviços estabelecem novas dinâmicas espaciais e enfraquecem os já tênues limites que buscavam diferenciar o rural e o urbano. Como consequência, e como parte de uma nova “ruralidade”, o conceito de território é utilizado como uma abordagem do desenvolvimento, entendido como um espaço “delimitado, cujos contornos são recortados por um certo grau de homogeneidade e de integração no que se refere, tanto aos aspectos físicos e às atividades econômicas, quanto à dimensão sociocultural da população local” (WANDERLEY, 2000, p. 116).

O geógrafo Terry Marsden (1998) analisa o papel do espaço rural na reestruturação capitalista nas sociedades avançadas. Na sua perspectiva, a reestruturação capitalista incorpora novas dimensões espaciais e o entendimento desses processos – que incluem aspectos globais e locais, agrícolas e não agrícolas, rurais e urbanos, é crucial para entender a dinâmica das áreas rurais. Longe de se homogeneizar, tal como seria o esperado em um processo de globalização das economias, a integração de determinados espaços reproduz as heterogeneidades e valoriza o “diferente” ou o “exótico”. Para Marsden (1998), é necessário pensar os espaços rurais como conjuntos de conexões locais e não locais, situadas em economias regionais e contextos institucionais diferentes.

Nesse sentido, é preciso considerar que o enfoque territorial

[...] tem como pressuposto o reconhecimento político da necessidade de integração aos processos gerais do desenvolvimento nacional e macrorregional, dos espaços e das populações, marginalizados ou excluídos, por meio da valorização dos recursos naturais, sociais e culturais de cada território, sejam eles ou não associados às atividades agrícolas. (WANDERLEY, 2000, p. 115-116).

Para Schneider e Blume (2004, p. 115), a abordagem territorial sobre a ruralidade focaliza as dinâmicas e as interações que determinados grupos sociais desenvolvem sobre o espaço. A abordagem territorial permite “ampliar o entendimento do espaço rural, tanto no sentido de precisar melhor o seu conteúdo como no de indicar sua localização, o seu ‘lugar’ no espaço”. A perspectiva territorial busca, assim, dar conta do próprio sentido da “ruralidade”.

Schneider e Tartaruga (2004) consideram que é preciso distinguir o uso e o significado do território como um conceito de análise (específico da Geografia e de outras disciplinas como a Antropologia e a Biologia) da natureza e significado instrumentais e práticos dos enfoques ou abordagens territoriais. A diferença fundamental, para os autores, é que o sentido analítico exige que se estabeleçam referências teóricas e epistemológicas que possam ser submetidas ao crivo da experimentação empírica e, depois, reconstruídas de forma abstrata e analítica. Já no uso instrumental e prático, isso não é necessário. Assim,

[...] pode-se falar em abordagem, enfoque ou perspectiva territorial quando se pretende referir a um modo de tratar fenômenos, processos, situações e contextos que ocorrem em um determinado espaço (que pode ser demarcado ou delimitado por atributos físicos, naturais, políticos ou outros) sobre o qual se produzem e se transformam. (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p. 10).

Como destacam esses autores, o território passa a ser utilizado como “uma perspectiva de desenvolvimento”, ou seja, como uma variável a ser considerada quando se pretende fazer algum tipo de intervenção sobre o espaço e as populações, que resultem em alterações do quadro existente. Considerando que a abordagem territorial do desenvolvimento pressupõe a ação sobre o espaço e a mudança das relações sociais nele existentes (ou seja, os seus objetivos são, prioritariamente, instrumentais e práticos), essas perspectivas não poderiam ser criticadas por serem “a-teóricas”.

Assim, o território passa a ser visto e compreendido como a nova unidade de referência e mediação das ações do Estado e o enfoque no desenvolvimento territorial torna-se, portanto, um modo de ação que valoriza os atributos políticos e culturais das comunidades e dos atores sociais ali existentes. Governança local e participação social tornam-se, neste sentido, atributos do desenvolvimento territorial. (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p. 13).

É a “instrumentalização” do território, que perde o seu sentido heurístico e conceitual. Carneiro (1998, p. 6), considerando o contexto francês, destaca que a noção de território serve de referência para “identidades construídas a partir do cruzamento de aspectos geográficos, econômicos e culturais”; assim, a concepção territorial busca resgatar, estimular e preservar a cultura local, através de produtos cujas características incorporam identidades próprias. Contudo, a autora chama a atenção que a noção de território,

[...] também de conteúdo operacional, supõe uma visão integradora e, talvez, harmoniosa que nem sempre corresponde à realidade. Nesses termos, ela pode ser criticada por não levar em consideração a disputa de interesses entre os atores sociais e a possível manipulação dos argumentos (e imagens) sobre os quais se constroem as identidades territoriais. (CARNEIRO, 1998, p. 7).

Abramovay (2003) destaca que, no meio rural, a noção de território adquire uma dupla importância: em primeiro lugar, sugere uma reflexão sobre o desenvolvimento de uma forma mais ampla, incluindo um conjunto variado de protagonistas e buscando superar uma análise estritamente setorial. A diversificação das economias rurais é, portanto, o resultado mais importante do desenvolvimento territorial em áreas não densamente povoadas. Em segundo lugar, a noção de território, no meio rural, chama a atenção ao fato de que o processo de desenvolvimento depende, fundamentalmente, da forma de relação de cada comunidade com os seus ecossistemas.

A concepção de território está, assim, vinculada aos tipos diferentes de relações que são construídas e reconstruídas em um determinado espaço, as quais dependem de um conjunto de fatores, associados tanto aos aspectos produtivos – e às formas de uso do poder que daí decorrem – quanto aos elementos simbólicos, culturais etc. E esse é o desafio para a abordagem territorial: dar conta dos diferentes e complexos processos existentes em um dado espaço.

Construir uma proposta de análise territorial que seja capaz de indicar o conteúdo e a localização no espaço, simultaneamente, reveste-se de uma operação complexa que faz apelo à afinidade entre as definições analíticas e conceituais e sua operacionalização prático-normativa. Ou seja, o desafio consiste em apresentar referências teóricas que deem suporte à noção de território e, ao mesmo tempo, sejam capazes de indicar um modo de operacionalização que permita estabelecer critérios práticos de localização e determinação de escala. (SCHNEIDER; BLUME, 2004, p. 115).

Para Schneider (2004), talvez a resposta a essa indagação possa advir das próprias recomendações da Geografia, especialmente do que diz Milton Santos, para quem o retorno do território se dá pelo legado da modernidade incompleta, através de “seu uso e não pelo território em si mesmo”, isto é, superaram-se os fundamentos do território exclusivo do Estado-nação, relacionado ao sentido que lhe empresta a tradição ratzeliana, prevalecendo a análise das relações flexíveis que ocorrem neste espaço.

Assim, conforme afirma Schneider (2004), a abordagem territorial passa a ser uma ferramenta para o planejamento e a intervenção no tecido social, com base em alguma escala (local, regional, microrregional etc.). Nesse caso, o território seria uma unidade de referência, um nível de operação e agregação, adequado para operar o planejamento de ações governamentais e políticas públicas que promovam mudanças e transformações múltiplas no espaço social. O grande perigo parece estar na dificuldade em operacionalizar essa proposta de enfoque territorial. Propostas de territorialização podem não dar conta das diferentes dimensões existentes nos espaços rurais e, particularmente, das relações de poder. Perondi (2004), citado por Rückert (2005), considera que a noção de desenvolvimento territorial rural não reproduz o debate da Geografia sobre território, particularmente na delimitação territorial e na conformação das escalas de poder.

Delgado, Bonnal e Leite (2007) afirmam que o debate sobre desenvolvimento territorial possui três componentes básicos:

[...] (1) as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas ao território; (2) a arquitetura institucional predominante – a existência e conformação de agências e arenas estatais e de esferas públicas – e sua influência sobre a forma como as políticas públicas incidem no território; e (3) os processos sociais e os mecanismos institucionais através dos quais o território se relaciona com o ‘fora do território’, com o ‘resto do mundo’. (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007, p. 22-23).

Favareto (2006), fazendo uma análise da abordagem territorial no desenvolvimento rural, questiona que esteja ocorrendo uma efetiva mudança institucional: ao contrário, prevaleceria uma “inovação por adição” em uma retórica do desenvolvimento territorial, com ações em que ainda persistem velhas ideias e antigos valores, como o próprio caráter setorial dos programas e das instituições. Dessa forma, predomina a tensão entre uma inércia institucional, pautada na lógica setorial das ações e dos investimentos, e um sentido territorial, e, nesse caso, intersetorial e multidimensional da nova visão de desenvolvimento.

As políticas de desenvolvimento territorial, que vêm sendo implementadas no Brasil desde 2003, adotam essa nova abordagem cujos requisitos passam pela incorporação dos diferentes atores do território na formulação, definição e implementação das políticas públicas. Na perspectiva do desenvolvimento rural, as políticas de desenvolvimento territorial incluem dois aspectos essenciais: primeiro, uma mudança na forma de intervenção tradicional no rural, superando as visões setoriais e dicotômicas; segundo, o reconhecimento de que esse espaço é fruto de uma complexa rede de relações entre diferentes atores, cuja participação nas estratégias de desenvolvimento assume um papel-chave.

Essas discussões sobre participação, território e desenvolvimento estão articuladas na formatação da política de desenvolvimento territorial, que representa o que pode ser chamado de uma nova “geração” de políticas de desenvolvimento, em oposição aos modelos tradicionais. Suas características principais são a centralidade da participação social e a descentralização para o desenvolvimento e o avanço do processo democrático, aspectos entendidos como capazes de gerar maior mobilização de recursos, sinergia entre os atores, equidade, controle social etc., ou seja, detentores de um potencial para melhores resultados das políticas públicas.

2.4 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO MDA

É importante traçar uma breve trajetória da política de desenvolvimento territorial rural, destacando os seus principais pressupostos e as mudanças mais significativas desde a sua criação. Nesse sentido, o marco inicial desse processo está vinculado à própria criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1995, representando um passo fundamental na mudança de estratégia de desenvolvimento rural no país. Os agricultores familiares passam a ser o foco de uma política pública, em uma história marcada pela exclusão. Posteriormente, em 1996-1997, cria-se o Pronaf-Infraestrutura, linha de atuação direcionada, inicialmente, para as regiões mais pobres, “[...] com infraestrutura precária e cujos agricultores familiares enfrentavam dificuldades para acessar o crédito agrícola e outras políticas públicas, especialmente em municípios do Nordeste brasileiro”. (BONNAL; MALUF, 2009, p. 94).

O Pronaf Infraestrutura – com funcionamento entre os anos de 1997 e 2002 – objetivava a construção de obras e a aquisição de serviços comunitários, com foco no

desenvolvimento dos municípios, tendo uma gestão baseada na formação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Apesar da busca de representatividade das organizações de agricultores, houve, em muitos casos, uma apropriação pelo poder local (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007).

Em 1999, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tendo como competências a reforma agrária, a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares e a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. Começou, então, a ser organizada e concebida a política de desenvolvimento territorial, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), parte da estrutura organizacional do MDA.

A SDT é efetivamente formalizada em 2004, com a missão de “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas”. Nesse mesmo ano é criado o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR).¹ O apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais é baseado na abordagem territorial como referência conceitual, conforme as diretrizes da SDT.

Segundo esta abordagem, o território é entendido como um espaço socialmente construído,

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, 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. (BRASIL, 2005, p. 7-8).

Como destacam Bonnal e Maluf (2009), o território, na visão da SDT, é conceitualmente considerado um espaço geográfico construído com base em uma identidade local, referência que, segundo os autores, deve ser entendida como um duplo convite.

¹ A sigla inicialmente era PRONAT.

De um lado, ela é uma incitação para reivindicar tratamento diferenciado com base em especificidade afirmada, seja ela cultural, econômica ou ambiental (extrativistas, quilombolas etc.). De outro lado, ela é um convite para empreender ações coletivas com vista à construção de uma imagem coletiva que possa dar sentido a projetos específicos locais. Essa acepção do conceito de território é coerente com a vontade da Secretaria de promover uma dinâmica programática ascendente e participativa, assim como possibilita buscar complementaridade com políticas de desenvolvimento territorial de outros setores de governo. (BONNAL; MALUF, 2009, p. 98).

Na adoção dessa abordagem territorial está incorporada uma visão multidimensional do desenvolvimento, incluindo os aspectos econômicos, socioculturais, político-institucionais e ambientais. Como pressuposto básico, a valorização da participação e o envolvimento de distintos atores sociais (governamentais e não governamentais).

Trata-se, portanto, de uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, através da qual se pretende alcançar: a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social. (BRASIL, 2005, p. 8).

Conforme destaca Ortega (2008), são pressupostos considerados na implantação da política de desenvolvimento territorial: o rural concentra grandes déficits de pobreza (campo e municípios de perfil rural); o rural é entendido como um espaço e não mais se limita ao segmento agropecuário; a inserção em mercados dinâmicos (regionais, nacionais e internacionais) é parte do processo de desenvolvimento; a descentralização administrativa e/ou política precisa ser considerada na introdução de inovações tecnológicas produtivas e organizacionais, gerando novos modelos de governança local; e a concertação social é a base para essa nova governança, com a construção de pactos territoriais entre os distintos atores do território.

Segundo Bonnal e Maluf (2009), o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais é uma das políticas do Governo Lula que mais se diferencia das implantadas em outras gestões, em função de dois aspectos: o processo escolhido para sua elaboração e o tipo de recorte territorial aplicado.

Efetivamente, ao optar pela elaboração do programa a partir da articulação de dinâmicas sociais locais, a SDT se afastou da tradição da planificação pública descendente e centralizada. A SDT inovou, igualmente, quando determinou trabalhar em cima de territórios 'construídos', que se diferenciam das unidades administrativas estabelecidas pela Constituição de 1988. (BONNAL; MALUF, 2009, p. 97).

Ainda segundo estes autores, o Programa foi inspirado em experiências de desenvolvimento rural de organizações não governamentais e movimentos sociais, principalmente do Nordeste, tendo sido determinantes as experiências dos projetos Assocene (Projeto Umbuzeiro), Dom Helder Câmara e Polos Sindicais. Além disso, houve o envolvimento de pesquisadores universitários e técnicos de agências de cooperação, em especial do Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), contribuindo na discussão de questões conceituais que embasam a política, como “ruralidade” e “territorialidade”.

Segundo Perafán (2007), a implantação dessa abordagem territorial de desenvolvimento, e a própria criação da SDT, está relacionada com a influência do debate acadêmico brasileiro do final dos anos 1990, mas também reflete os estudos de organismos internacionais que discutiam um novo enfoque do desenvolvimento.² Um aspecto importante destacado por Perafán (2007, 241) é a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR): “[...] a proposta do Conselho era resgatar as potencialidades da agricultura familiar para dinamizar as economias locais, levando em conta a diversificação de produtos”.

Esse novo enfoque da política de desenvolvimento rural, baseado na abordagem territorial, reflete, em grande parte, um cenário de críticas ao conjunto de políticas públicas de desenvolvimento até então adotadas, particularmente no meio rural, associado a um processo de revalorização da agricultura familiar e da sua importância socioeconômica na construção de uma nova proposta de desenvolvimento. Nesse contexto também se insere em um debate sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, em especial nos espaços menos desenvolvidos.

2.4.1 Os Conceitos e os Instrumentos da Política de Desenvolvimento Territorial

O apoio da SDT ao desenvolvimento dos territórios rurais está baseado na utilização de diferentes estratégias e instrumentos para atingir os seus objetivos, pautado na abordagem territorial enquanto referência conceitual. O desenvolvimento sustentável dos territórios é

² A autora comenta sobre vários estudos realizados a partir de 1998 até a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que teriam tido influência na proposta de desenvolvimento territorial adotada no país. Conferir em Perafán (2007).

compreendido como “[...] um processo que articula, de maneira integrada, as dimensões sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental” (BRASIL, 2005, p. 12).

Uma das diretrizes do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) é

[...] incentivar processos de fortalecimento da participação dos diversos atores nas instâncias colegiadas consultivas e deliberativas dos territórios, qualificando os mecanismos de representação e participação direta para a gestão social de políticas públicas. (BRASIL, 2005, p. 13).

Assim, a participação social é um aspecto básico do Programa, que tem como um de seus objetivos específicos promover e apoiar a “[...] gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais” (BRASIL, 2005, p. 7), focando principalmente nos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e populações rurais tradicionais.

Segundo documento do MDA (BRASIL, 2005, p. 7), a estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais envolve um conjunto de ações cujo objetivo geral é “[...] promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural”. As institucionalidades são entendidas como espaços (novos ou já existentes) que possibilitam o diálogo entre o Estado e a sociedade civil.

Institucionalidades territoriais são espaços (fóruns, conselhos, comissões, comitês, consórcios, articulações e arranjos institucionais diversos) de expressão, discussão, deliberação e gestão, que congregam a diversidade de atores sociais e cuja atenção é voltada à gestão social das políticas e dos processos de desenvolvimento. (BRASIL, 2005, p. 11).

Um dos instrumentos para o planejamento e a gestão territorial é a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. De acordo com o documento da SDT, para ser considerado legítimo, o plano deve apresentar as seguintes características: ser um instrumento de gestão do desenvolvimento territorial, garantindo flexibilidade para os ajustes necessários; ser construído de forma participativa, com a devida apropriação pelos atores territoriais; ter um caráter multidimensional e multisetorial; possuir mecanismos de

monitoramento e avaliação, com base nas informações produzidas nos territórios. “O plano não é caracterizado apenas pelo documento que o representa, mas sim como um conjunto organizado de proposições e de decisões que conformam um acordo territorial que tem a participação da maioria dos atores sociais” (BRASIL, 2005, p. 22). Em outras palavras, o Plano é uma proposta construída pelos atores sociais, que deve conter as ações prioritárias para o processo de desenvolvimento territorial rural, reconhecendo as dinâmicas e as potencialidades do território, evidenciando suas fragilidades e imprimindo uma “visão de futuro” que oriente as estratégias de investimentos.

Um conceito fundamental para compreender as diretrizes da política de desenvolvimento territorial é o de gestão social, entendida como

[...] o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. (BRASIL, 2005, p. 10).

Isso representa um processo completamente contrário da lógica tradicional das políticas públicas de desenvolvimento: a prática da gestão social está associada aos processos de descentralização das políticas, incorporando um planejamento de “baixo para cima”, em que se reconhece o protagonismo da sociedade. Esse é reconhecidamente um dos principais diferenciais na concepção da política de desenvolvimento territorial. A gestão social “[...] vai além da concepção de participação como mero instrumento de fiscalização da aplicação de recursos, que orienta muitas das atribuições estabelecidas para conselhos e fóruns locais” (BRASIL, 2005, p. 10). A participação da sociedade assume um papel fundamental no próprio processo de planejamento, com o seu envolvimento na elaboração e na implementação de planos, programas e projetos. É parte desse processo a construção de pactos entre os atores sociais.

Quando se fala em gestão, busca-se referir ao processo que envolve organização, planejamento, direção, implementação, monitoramento e avaliação de estratégias e ações planejadas. A gestão social participativa diz respeito, fundamentalmente, a um processo político de tomada de decisões de forma compartilhada entre o Estado e a sociedade. Um processo de empoderamento dos atores sociais e de ação-reflexão sobre a prática social, no sentido de desenvolver a capacidade e habilidade coletiva de transformar a realidade. (BRASIL, 2009a, p. 4).

Nesse sentido, a gestão social implica o compartilhamento de ações e decisões entre o Estado e a sociedade civil, entendidos ambos como elementos que constituem um mesmo processo. A gestão social nos territórios ocorre através da criação e da consolidação de espaços institucionais capazes de viabilizar o diálogo e a negociação entre diferentes atores na construção de uma proposta de desenvolvimento. O Colegiado Territorial é considerado um dos espaços institucionais fundamentais em um território. Através da sua Plenária (instância máxima), tem um papel deliberativo e consultivo, cabendo como suas atribuições “[...] a definição, a orientação, a negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação de iniciativas e políticas públicas para o desenvolvimento rural do território” (BRASIL, 2009a, p. 5).

Seus princípios básicos são a representatividade, a diversidade e a pluralidade. Em relação à representatividade, as Resoluções do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) recomendam que, no mínimo, 50% das vagas sejam ocupadas por representantes de organizações ou entidades da sociedade civil, representativas do território, e no máximo 50% das vagas sejam ocupadas por representantes governamentais (poderes executivo, legislativo ou judiciário) vinculados à temática do desenvolvimento rural sustentável – inclusive universidades, organizações ou instituições de pesquisa, extensão rural, educação e as organizações de caráter para-governamental, não esquecendo setores da sociedade civil organizada, indiretamente atrelados à agricultura familiar, como os empreendedores do setor de serviços e da indústria. O Colegiado deve ser estruturado nas seguintes instâncias: Plenário, Núcleo Dirigente, Núcleo Técnico e Câmaras Temáticas ou Câmaras Setoriais. Uma das figuras fundamentais é o assessor técnico que tem um papel importante na ação pedagógica do Colegiado, buscando estimular a participação da sociedade civil nos espaços de discussão.

Perico (2009) descreve o ciclo da gestão social nos territórios rurais, destacando suas distintas fases: planejamento, organização, direção/coordenação e controle social. O planejamento – participativo – é a fase de formulação do plano territorial que “[...] abrange a elaboração do diagnóstico territorial, a formulação de uma visão compartilhada do futuro, o planejamento dos objetivos, diretrizes, estratégias e sua concretização nos programas e projetos” (PERICO, 2009, p. 88). A fase de organização busca a criação de arranjos institucionais entre os distintos atores, bem como a distribuição de competências, responsabilidades e ações. Ou seja, envolve a descentralização das diversas atividades e ações entre os atores territoriais. A direção e a coordenação abrangem a comunicação e a informação, além dos processos de acompanhamento e avaliação, pautados no exercício da

democracia. E, por fim, o controle social, que busca a transparência. A Figura 1 apresenta as fases do ciclo de gestão, evidenciando que existe um processo contínuo de retroalimentação.

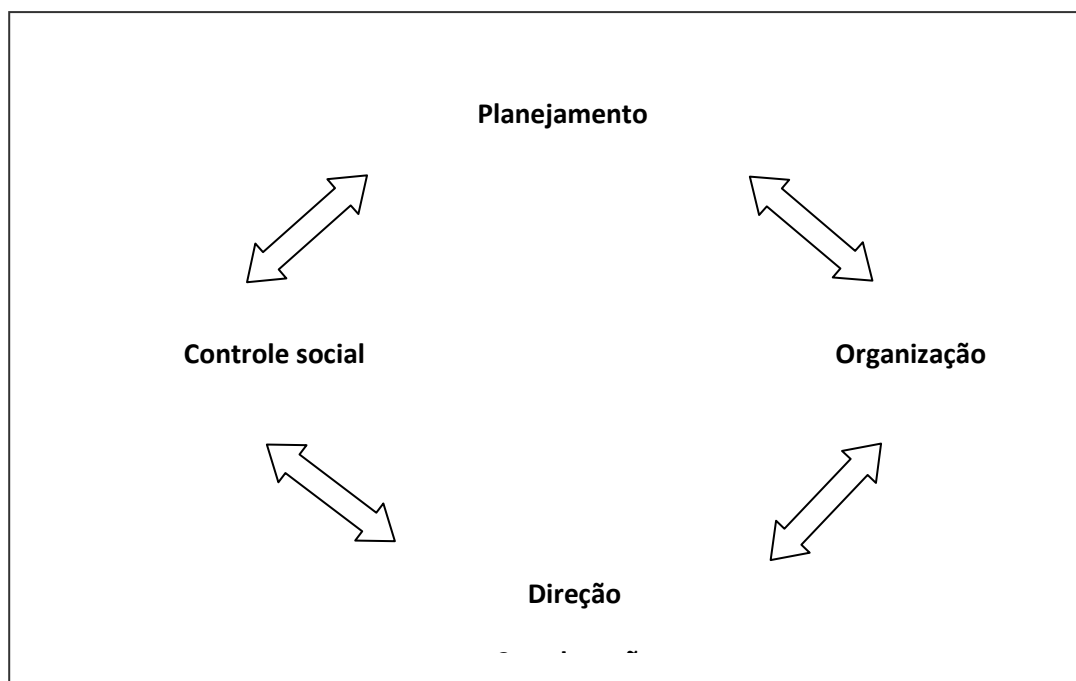


Figura 1 - Ciclo da gestão social nos territórios rurais

Fonte: Adaptada de Perico (2009).

A gestão de atores territoriais é um dos processos que Perico (2009) identifica na gestão da política, que envolve o fortalecimento das organizações para a participação.³ Na visão do autor, os processos participativos envolvem três sub-processos: a gestão dos Colegiados, a formação dos agentes territoriais e o fortalecimento das redes. Os Colegiados Territoriais são um elemento central na política de desenvolvimento territorial: “[...] constituem o eixo central da gestão territorial e instâncias institucionais em que a participação é feita e em que se realiza o ciclo da gestão territorial” (PERICO, 2009, p. 97). O funcionamento dos Colegiados depende de uma estrutura de apoio técnico, baseada nos articuladores territoriais que acompanham todas as atividades. Cada território é acompanhado por um articulador estadual, que integra a equipe da SDT, além de um assessor territorial,

³ Além da gestão dos atores territoriais, Perico (2009) identifica outros grandes processos: a gestão do planejamento estratégico, a gestão dos processos territoriais, a gestão dos atores territoriais e a gestão setorial estratégica e dos recursos.

escolhido dentre os representantes das organizações do Colegiado e responsável diretamente pela articulação dos diferentes atores do território.

O documento do MDA aponta para a preocupação com o empoderamento dos atores e das instituições, garantindo o exercício da democracia e viabilizando a gestão social que

[...] pressupõe a existência de atores sociais e de gestores públicos capazes de levar adiante as estratégias de concentração dos agentes públicos e privados em torno de um projeto comum de futuro baseado na promoção dos trunfos de um território e na eliminação das barreiras e constrangimentos a que esse futuro se concretize. (BRASIL, 2005, p. 11).

Sérgio Leite⁴ assinala que o desenvolvimento territorial tem proporcionado um relevante processo de empoderamento. E, nesse sentido, destaca que a gestão social dos territórios é importante em dois aspectos. Em primeiro lugar, a gestão social funciona como um mecanismo de articulação dos atores sociais, tanto dentro quanto fora do território, o que significa dizer que o desenvolvimento territorial deve ser endógeno, mas não autárquico. Em segundo lugar, o desafio de articulação de políticas públicas, com base territorial, que exige um complexo mecanismo de gestão. Nesse caso, destaca o aprendizado para a construção de uma dinâmica diferente de políticas públicas. Sérgio Leite sinaliza que nos processos envolvendo conflitos e aprendizados, o que importa não é a busca da felicidade, mas a “felicidade da busca”.

Segundo Sérgio Leite, pensar a gestão social dos territórios rurais exige entender sua relação com os sujeitos que estão na base do processo, o que abrange não apenas os atores da sociedade civil, mas, principalmente, os gestores das políticas públicas. São esses gestores que refletem sobre os mecanismos através dos quais ocorre o processo de territorialização das políticas. Esse aspecto coloca uma questão central no debate sobre desenvolvimento territorial: a necessidade de pensar o conflito, inerente ao processo de gestão do território. É esse conflito, na sua visão, que estimula uma nova reconfiguração das forças locais, cujo sentido não necessariamente garante o fortalecimento dos segmentos mais fragilizados. Sérgio Leite chama a atenção para o que denomina de “atores invisíveis”, que não são dotados de

⁴ Informação oral obtida no IV Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial: pensando o futuro das políticas públicas de desenvolvimento territorial, promovido pelo IICA, em Aracaju (Sergipe), em novembro de 2009.

representação política efetiva e, portanto, não têm sido incorporados nas experiências de políticas territoriais.⁵

Para Favareto, não existe efetivamente um modelo de gestão social do desenvolvimento territorial. A política de desenvolvimento territorial utiliza o mesmo modelo de participação social das políticas sociais.

O resultado disso, em minha opinião, é que você tem mais controle social, ou seja, você tem mais transparência no investimento dos recursos, os recursos hoje comparados com o meio da década passada são feitos com maior interesse dos agricultores familiares etc.; mas você está longe de um modelo de gestão social do desenvolvimento territorial. (ENTREVISTADO 33).

Os processos de desenvolvimento territorial, na visão do pesquisador, apresentam especificidades em função de abranger necessariamente uma diversidade de atores e, conseqüentemente, de interesses. Considerar a participação nos processos de desenvolvimento territorial “[...] é diferente porque necessariamente se trata de promover negociações e de promover acordos, diálogos entre atores com interesses distintos”. (ENTREVISTADO 33).

Favareto destaca como requisitos importantes para a participação a representatividade, a alteridade e a capacidade de interpretação sobre as dinâmicas territoriais e perspectivas de futuro. Em relação à representatividade, destaca que a organização

[...] tem que ser necessariamente representativa para cobrir a heterogeneidade da sua base social de representação e não somente um segmento da sua base social de representação. Se estivermos falando de organizações de agricultores, por exemplo, ela tem que representar os agricultores mais pobres, os agricultores numa posição intermediária e os agricultores mais inseridos em mercados. (ENTREVISTADO 33).

A alteridade significa a capacidade de ouvir e dialogar com posições diferentes:

[...] não precisa comungar da posição política diferente, mas ela tem que ser suficientemente plural ou ela tem que ter certo grau de capacidade de se colocar no lugar da outra organização e a partir daí poder estabelecer diálogos que sejam construtivos, que não seja uma posição só de defender os seus interesses, mas seja uma posição capaz de fazer acordos. (ENTREVISTADO 33).

⁵ Informação oral obtida no IV Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial: pensando o futuro das políticas públicas de desenvolvimento territorial, promovido pelo IICA, em Aracaju (Sergipe), em novembro de 2009.

O terceiro aspecto ressaltado pelo professor é a capacidade de interpretação sobre as dinâmicas territoriais e perspectivas de futuro.

Não basta essa organização chegar a uma mesa de negociação, chegar a uma reunião de um fórum, mais uma vez para colocar suas reivindicações. Ela tem que saber quais são os processos que estão acontecendo nos territórios, o que está mudando na configuração social do território, quais são as atividades econômicas que estão em ascensão, quais as atividades econômicas que estão em declínio. [...] Mais do que informação, ela tem que ter capacidade de interpretar as informações disponíveis, pra poder ver aquele determinado território em perspectiva. Quais são as suas bases históricas, o que está em mudança e o que podem ser processos virtuosos pro futuro. Às vezes, isso vai passar inclusive por negar algumas de suas reivindicações básicas. Então, a capacidade interpretativa é até mais importante do que o simples acesso à informação. (ENTREVISTADO 33).

Atualmente, a SDT trabalha em 164 territórios rurais em todo o país (Figura 2), envolvendo 2.500 municípios, o que representa 28,6% da população brasileira. Considerando apenas a população rural, são 15,9 milhões de habitantes, representando 56% da população rural do Brasil (BRASIL, 2009a).

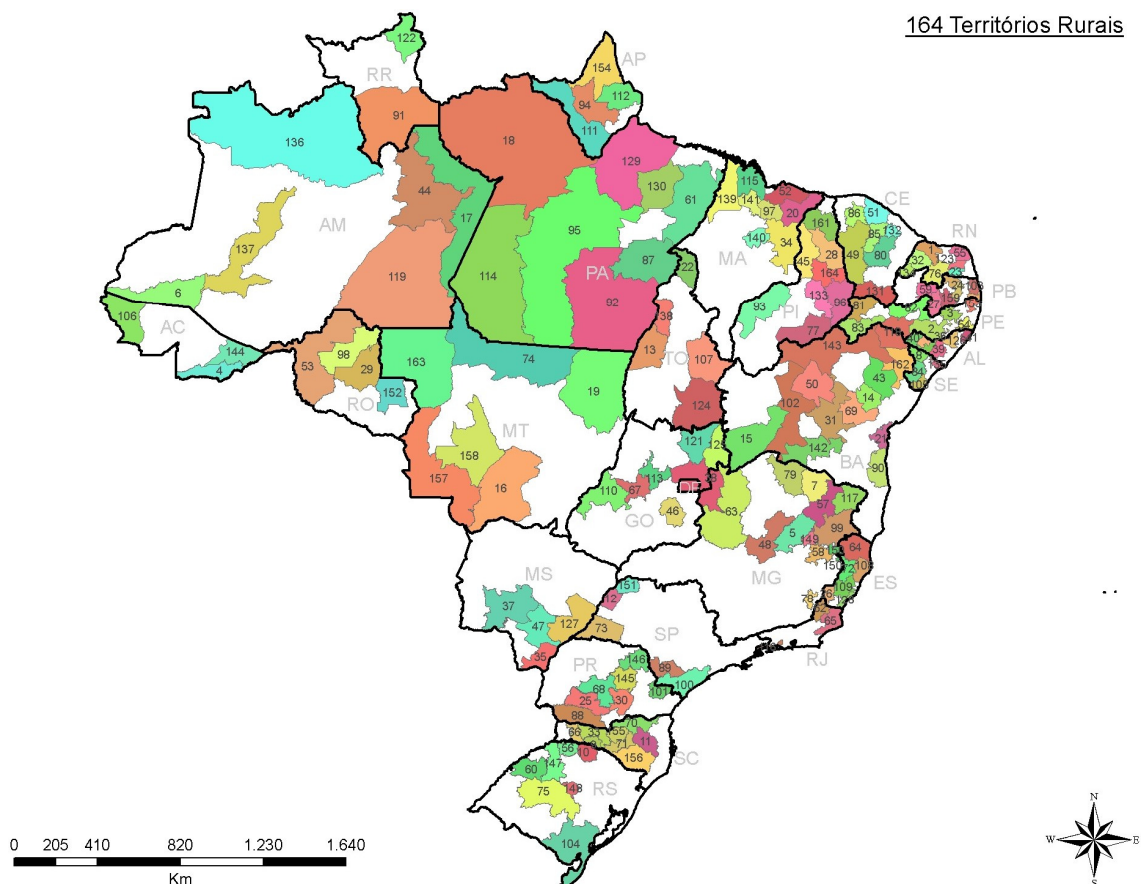


Figura 2 - Mapa dos Territórios Rurais – Brasil

Fonte: Brasil (2010d).

Foram definidos quatro eixos aglutinadores de atuação, denominados “áreas de resultados”: fortalecimento da gestão social, fortalecimento de redes sociais de cooperação, dinamização econômica e articulação de políticas públicas. O fortalecimento da gestão social objetiva a consolidação dos espaços de negociação, baseados na participação da sociedade.

A constituição de espaços de participação popular é um requisito fundamental, importante para que se amplie a participação da população que é, ao final, a principal referência a guiar as iniciativas de desenvolvimento territorial. Além da participação popular, é preciso criar mecanismos para fazer com que a diversidade de atores locais esteja também presente. Somente assim pode-se fazer convergir os interesses individuais e fazer destes instrumentos ‘espaços de projeto’. (BRASIL, 2005, p. 19).

A segunda área de resultado considera a necessidade de fortalecimento das redes sociais de cooperação, estimulando o capital social e ampliando não apenas as relações e parcerias no âmbito dos territórios, mas, também, com os agentes externos. A dinamização econômica, terceira área de resultados, é percebida “[...] como a consequência do investimento público e privado em formas de organização da produção e da distribuição capazes de favorecer a redução das diferenças entre as taxas de retorno privadas e sociais” (BRASIL, 2005, p. 21). A articulação de políticas públicas, última área de resultados, é considerada, no documento, o maior desafio da proposta de desenvolvimento territorial, já que é “[...] necessária em todos os níveis de poder, sendo que, para alguns, as articulações podem significar mudanças importantes na correlação de forças e nas dinâmicas tradicionais dos espaços de poder” (BRASIL, 2005, p. 22).

Todas essas áreas de resultados são vistas de forma integrada, com ações articuladas de forma processual. A SDT propõe-se a traduzir a sua missão através dessas quatro áreas de resultado. Contudo, na concepção da SDT, a dinâmica territorial exige o protagonismo dos territórios e de suas representações, garantindo que o território não seja um mero recorte geográfico. Isso implica que os Colegiados reconheçam que possuem um papel essencial nesse processo.

Uma iniciativa interessante é a preocupação em criar espaços de trocas de experiências. Um exemplo disso é a realização do Salão Nacional dos Territórios. Em março de 2010, no II Salão Nacional dos Territórios Rurais, foram apresentadas as Boas Práticas Territoriais, definidas como

[...] experiências protagonizadas pelos atores sociais em busca de melhores condições na qualidade de vida, na renda das famílias e dos grupos sociais. São, ainda, experiências na organização social e na manutenção e resgate de práticas culturais que refletem a realidade do Brasil rural. Expressam a diversidade de temas, enfoques, métodos, grupos sociais envolvidos e relações construídas nos territórios rurais, visando ao desenvolvimento sustentável em escala territorial. (BRASIL, 2010c, p. 5).

Essas experiências dos territórios foram selecionadas pela SDT, considerando como critérios centrais o caráter territorial e a inovação. Foram escolhidas 143 Boas Práticas Territoriais, envolvendo 108 territórios rurais em diversos estados do país.⁶

Vale também registrar a proposta de estabelecer processos de monitoramento e avaliação nos territórios, através da criação de Células de Acompanhamento e Informação que serão o suporte para o Sistema de Gestão Estratégica do PDSTR. Em parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o MDA lançou um edital, em dezembro de 2009, para seleção pública de propostas de pesquisa e extensão tecnológica para implantação desse processo de monitoramento e avaliação. Com essa estratégia, a SDT buscou o envolvimento das universidades, através do financiamento de projetos, direcionados para alguns dos territórios apoiados pela Secretaria.

2.4.2 Programa Territórios da Cidadania

A política de desenvolvimento territorial rural, coordenada pelo MDA, ganha novo ímpeto com a criação do Programa Territórios da Cidadania, em 2008⁷, criado com o objetivo de “[...] promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (BRASIL, 2008b, p. 1). Essa estratégia, de acordo com o Decreto que institui o Programa, contempla os seguintes itens: integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos

⁶ Em 2006, no *I Salão Nacional dos Territórios Rurais*, foram apresentadas 90 Boas Práticas Territoriais.

⁷ O Programa Territórios da Cidadania foi instituído pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008, tendo sofrido alterações no Decreto de 23 de março de 2009.

segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

A implantação do Programa é baseada em três eixos de atuação: ação produtiva, cidadania e infraestrutura, que servem de base para a elaboração de matrizes de ações definidas pelos órgãos envolvidos. Um dos pontos centrais do Programa é a articulação de políticas públicas, com a integração de diferentes ministérios em uma proposta de desenvolvimento. Desde 2009, são 22 ministérios envolvidos.⁸ “[...] é um programa revolucionário de gestão de políticas públicas. Porque eu falo que é de gestão? Porque ele faz as mesmas políticas de uma maneira diferenciada. Ele é um programa sem orçamento. Ele é coordenação pura, gestão pura” (ENTREVISTADO 32).

Foram definidos critérios de escolha e priorização dos territórios a serem incorporados no Programa. Os critérios para inclusão no Programa Territórios da Cidadania são: estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) territorial; maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional; convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; maior organização social; maior concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento de Educação (IDEB) (BRASIL, 2008b).

O Programa Territórios da Cidadania representa um fortalecimento da política de desenvolvimento territorial rural, agindo em um dos pontos nevrálgicos que é a falta de articulação de políticas públicas. A ideia é que o desenvolvimento rural não pode ser resultado de uma política setorial baseada na ação de um único ministério. Para ser incorporado ao Programa, o território deve fazer parte do Programa de Desenvolvimento Sustentável de

⁸ Ministérios e órgãos do governo federal envolvidos no Programa Territórios da Cidadania: Casa Civil; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais; Ministério do Planejamento; Ministério das Minas e Energia; Ministério da Saúde/Fundação Nacional de Saúde; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Meio Ambiente; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Agrário/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Educação; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério das Comunicações; Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para Mulheres; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério da Justiça/Fundação Nacional do Índio; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Cultura; Banco do Brasil; Banco do Nordeste; Caixa Econômica Federal; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Territórios Rurais (PDSTR), do MDA, e ter um Colegiado constituído, referência para a gestão territorial.

O planejamento das ações conta com o envolvimento dos Colegiados Territoriais, criados no âmbito do PDSTR, do MDA. Uma das mudanças em relação ao PDSTR está na composição do Colegiado Territorial, que deve ser formado paritariamente por representantes da sociedade civil organizada e do poder público. Uma das tarefas dos Colegiados Territoriais é contribuir para garantir a execução das ações, colaborando na apresentação de projetos, na definição da localização de investimentos, na articulação com conselhos setoriais ou comitês, e exercendo o controle social.

Além dos Colegiados Territoriais, a gestão dos territórios é feita por um Comitê Gestor Nacional e por um Comitê de Articulação Estadual (Figura 3). A Coordenação fica sob a responsabilidade do Comitê Gestor Nacional, que é composto pelos ministérios parceiros do Programa e tem como atribuições definir os territórios atendidos, aprovar diretrizes, organizar as ações federais, além de realizar avaliações. Nesse Comitê, quatro órgãos formam uma espécie de coordenação executiva: a Casa Civil, o MDA, a Secretaria de Relações Institucionais e o Ministério de Planejamento e Gestão.

O Comitê de Articulação Estadual, por sua vez, é formado pelos órgãos federais que atuam no âmbito estadual, pelos órgãos estaduais (indicados pelo governo estadual) e por representantes das prefeituras dos territórios. Sua função é apoiar a organização dos territórios, estimular a articulação e a integração de políticas públicas e fazer o acompanhamento da execução das ações do Programa. E é responsável pela articulação entre as diversas instâncias (município, Estado e governo federal).

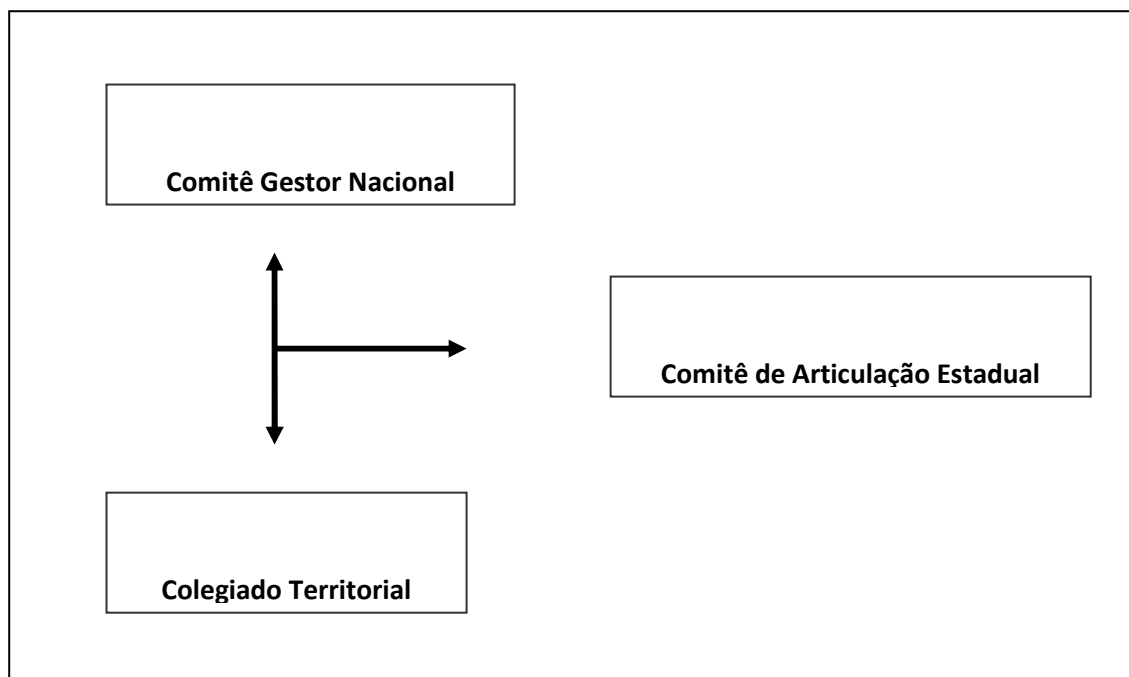


Figura 3 - A gestão no Programa Territórios da Cidadania

Fonte: Brasil (2009a).

Anualmente, é apresentada uma Matriz de Ações em cada território. Essa matriz envolve um “[...] conjunto de propostas ou de ações do governo federal para o território, com dados descritivos e metas físicas e financeiras territorializadas” (BRASIL, 2009a, p. 5). Com base nessa matriz, o Colegiado inicia o que o Programa chama de Debate Territorial, cujo resultado é a indicação de demandas e/ou prioridades. “Este também é o fórum para definir uma agenda de articulação do Colegiado Territorial com as instâncias municipais para o atendimento das demandas específicas” (BRASIL, 2009a, p. 5). Cada território deve indicar, com base na matriz apresentada, seis ações consideradas prioritárias, entendendo-se prioridade na perspectiva do próprio território.

Essa Matriz de Ações é consolidada pelo governo federal, gerando um Plano de Execução, base para o monitoramento e o controle social da realização das ações pactuadas no território. Por fim, o controle dessas ações ocorre através do Relatório de Execução, que detalha os estágios da execução física e orçamentário-financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas. Estão incluídos no Programa quatro tipos de políticas públicas, que representam, em sua essência, as próprias atribuições do Colegiado Territorial: políticas deliberativas (em que a sociedade tem realmente a capacidade de decisão); políticas consultivas (envolve apenas a consulta); políticas de mobilização (em que, por exemplo, a

sociedade deve ser mobilizada para participar de um edital; políticas de controle social (envolve apenas a informação para que a sociedade possa fazer o acompanhamento).

Em 2008, foram incluídos no Programa 60 territórios, com o envolvimento de 19 ministérios. Em 2009, foi ampliado para 120 Territórios da Cidadania em todo o país, abrangendo 22 ministérios (Figura 4).

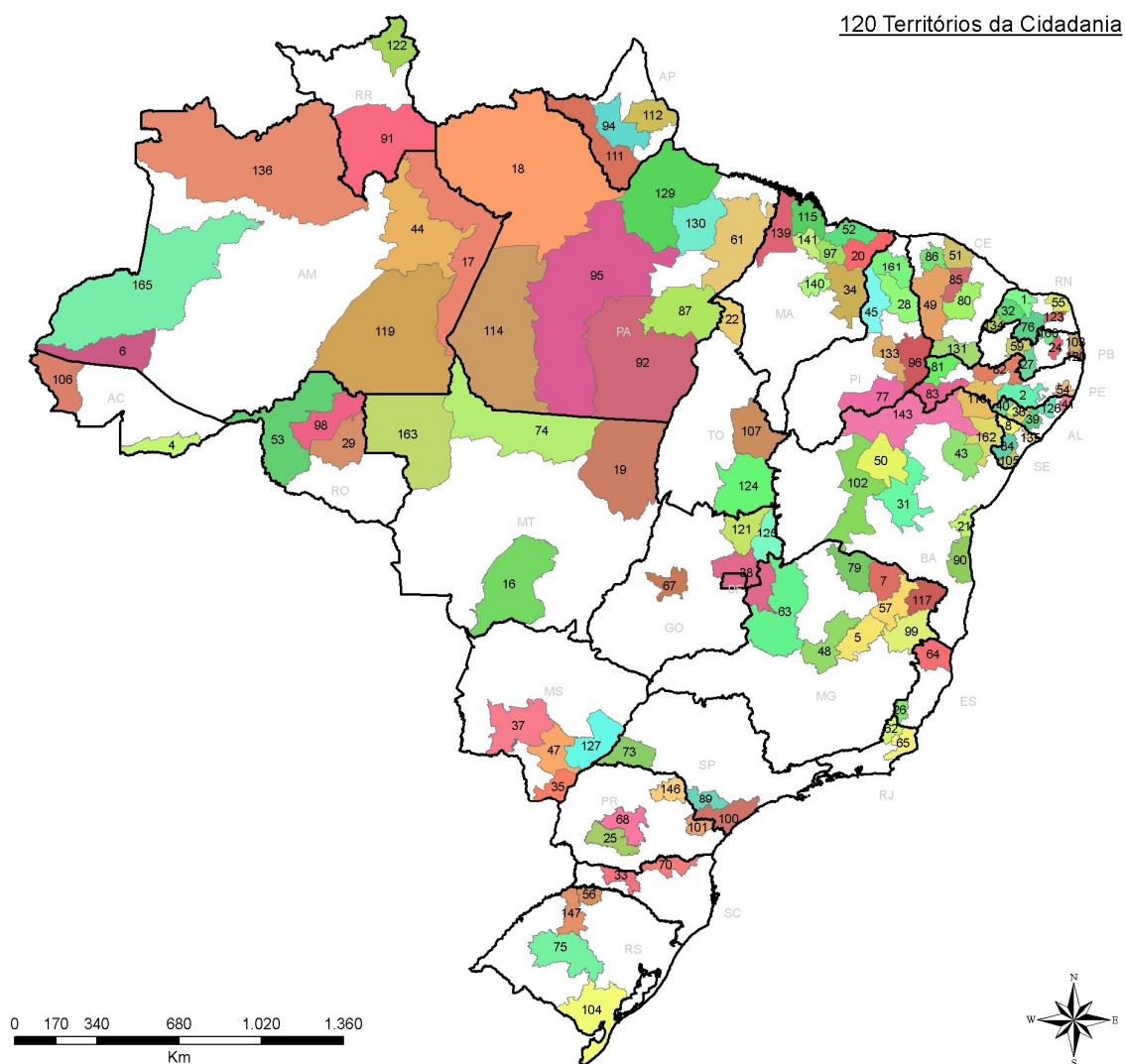


Figura 4 - Territórios da Cidadania – Brasil

Fonte: Brasil (2010d).

O conjunto dos territórios atualmente incorporados envolve 1.852 municípios brasileiros, conforme os dados disponibilizados, abrangendo uma população de 42,4 milhões de habitantes, o que representa 23% do total do país. Considerando apenas a população rural,

são 13,1 milhões de habitantes, representando 46% da população rural brasileira (BRASIL, 2009a). A Tabela 1 apresenta a distribuição dos territórios apoiados pelo Programa Territórios da Cidadania nas regiões brasileiras. Dos 120 territórios, 56 (ou 46,7% do total) estão situados na Região Nordeste.

Tabela 1 - Programa Territórios da Cidadania – Número de territórios por região

Regiões	2008	2009	Total
Norte	13	14	27
Nordeste	29	27	56
Sudeste	08	07	15
Centro-Oeste	06	06	12
Sul	04	06	10
Total Brasil	60	60	120

Fonte: Brasil (2009a).

Considerando o volume de recursos investidos, houve um aumento significativo entre os anos 2008 e 2009, passando de R\$ 9,3 bilhões, para R\$ 24,6 bilhões. A Tabela 2 apresenta o volume de recursos por eixo de ação.

Tabela 2 - Recursos investidos no Programa Territórios da Cidadania, por eixo de ação
Brasil – 2008 e 2009

Eixo de ação	2008		2009	
	Número de ações	Recursos (R\$)	Número de ações	Recursos (R\$)
Apoio a atividades produtivas	77	1,4 bilhão	65	5,7 bilhões
Cidadania e Direitos	55	6,4 bilhões	94	13 bilhões
Infraestrutura	48	1,5 bilhão	44	5,9 bilhões
Total	180	9,3 bilhões	203	24,6 bilhões

Fonte: Brasil (2009a).

Observação: em relação ao ano de 2009, foram realmente aplicados apenas 78% do valor dos recursos, com o mesmo número de ações.

Os pressupostos da política de desenvolvimento territorial, apresentados neste capítulo, buscaram demonstrar um conjunto de aspectos que caracterizam e embasam essa proposta de desenvolvimento, pautada, especialmente, na participação dos atores nos territórios. Tais elementos são fundamentais para a análise desenvolvida nesta tese.

São Francisco

*O meu caminho eu escolho
 Tirando o cisco do olho
 Enxergo longe, me arrisco
 Sou como o Rio São Francisco
 Faço no tempo viagens
 No espaço da noite e do dia,
 Indo, fluindo às margens
 De Pernambuco e Bahia
 Andando por todos os lados
 Sincretizando os Estados
 Arrematando as costuras
 Na integração das culturas
 Assim como o rio promovo
 O abraço que a gente precisa
 Em busca do que é mais novo
 Sim ultrapasso a divisa
 Fazendo a ponte, sem medo
 Antonio sou brasileiro
 João, Geraldo Azevedo
 Petrolina e Juazeiro
 Por essas águas tão boas
 Sou navegante feliz
 Sergipes e Alagoas
 Minas, imensos brasis
 Quem pode parar a planície,
 Os rios e os oceanos?
 Ah meu amor, acredite
 Também assim sem limite
 É o sonho dos seres humanos
 Quem pode parar o planeta?
 E o movimento que há?
 Ah meu amor, com certeza
 As forças da natureza
 O vento quem pode parar?
 Lavam na beira do rio
 As lavadeiras de Deus
 A alma dos pecadores
 E o coração dos ateus*

(Moraes Moreira)



3 ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS E RECURSOS ASSOCIATIVOS

O objetivo deste capítulo é apresentar o modelo de análise que orientou a pesquisa realizada e fornecer os fundamentos teóricos em torno dos quais se estrutura a presente tese. Conforme salientado na Introdução, o argumento central a ser submetido à comprovação empírica afirma a existência de uma interdependência entre o contexto político-institucional (e suas mudanças) e as configurações associativas. Este argumento problematiza perspectivas teóricas que têm dominado o debate sobre as relações entre inovações institucionais e associativismo, as quais tendem a enfatizar um dos polos (instituições ou associativismo) como determinante e, assim, reduzir o outro a mero efeito daquele.

Inicialmente é feita uma breve discussão sobre a participação nas políticas públicas, destacando lacunas ainda existentes na literatura sobre o tema. Em seguida, é apresentado o referencial da estrutura de oportunidades políticas, utilizado neste estudo como uma tentativa de superar as análises dicotômicas e reducionistas que caracterizam as análises sobre inovações institucionais e associativismo. Essa perspectiva é apoiada por uma abordagem relacional, cujas ideias são apresentadas no tópico seguinte, que possibilita uma estratégia de análise buscando a compreensão das relações sociais existentes e das múltiplas interações dos distintos atores, sem uma determinação prévia do sentido das experiências participativas. Por fim, são trazidos elementos do espaço da política de desenvolvimento territorial, expressando aspectos centrais de análise trabalhados na tese.

3.1 O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na literatura, o tema da participação não é novo, tendo uma longa tradição, especialmente na ciência política. Envolve, no entanto, um espectro muito amplo de visões e entendimentos, com inúmeras controvérsias sobre o seu significado. De um modo geral, os estudos e análises abordam a participação associada a outros conceitos, como democracia e cidadania.

Os debates teóricos sobre a participação remontam ao século XVIII, com as formulações de Jean-Jacques Rousseau e de teóricos do liberalismo como John Stuart Mill e Alexis de Tocqueville. Gohn (2003) afirma que muitos autores consideram Rousseau o teórico por excelência da participação. A sua teoria política considera a participação individual direta de cada cidadão no processo de tomada de decisões de uma comunidade e a vê como um modo de proteger os interesses privados, bem como assegurar um bom governo. Para Rousseau, a principal função da participação deveria ser o caráter educativo que exerce sobre as pessoas.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 888), ao definir participação política, chamam a atenção que o termo designa uma variada série de atividades, com muitas interpretações. “[...] já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque”. Nesse sentido, os autores diferenciam três formas de participação: a primeira é definida como “presença”, limitando-se a comportamentos receptivos ou passivos, sem nenhuma contribuição pessoal; a segunda é a “ativação”, em que o indivíduo desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram delegadas; e, a terceira, a “participação” propriamente dita, estaria reservada aos casos em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política.

No Brasil, nos anos de 1970, em função dos regimes autoritários, ganha destaque a ideia de participação da sociedade civil como um mecanismo de democratização do Estado. Nos anos de 1980, no contexto da transição política e da abertura democrática, o termo foi vinculado ao processo de descentralização, em clara oposição aos regimes centralizados do período militar. Nesse momento surge a participação dos indivíduos nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisão, em propostas associadas aos movimentos populares, em atuação conjunta com comunidades eclesiais de base, oposições sindicais, algumas categorias profissionais do funcionalismo público, associações de moradores etc. (GOHN, 2003).

O discurso participativo emerge com uma diversidade de significados, desde a redução do custo de políticas públicas – através da participação social na execução de obras e serviços públicos – até a construção de um “poder popular”, presente no ideário dos “conselhos populares”, nos primórdios do Partido dos Trabalhadores. Esta diversidade é expressa em uma gama de experiências participativas que começam a ser implantadas ao longo dos anos de 1980: do “ticket do leite” do Governo Sarney às propostas de conselhos de políticas públicas – inicialmente, na área da saúde.

Os anos de 1990 são marcados por inovações nos mecanismos de gestão pública. Nesse contexto, o termo “participação” adquire novos significados, incorporando a ideia de cidadania. Como afirma Gohn (2003), na participação cidadã, a categoria central é a sociedade, não mais a comunidade ou o povo. O conceito está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A característica principal aqui, segundo a autora, é a tendência à institucionalização. Os conselhos gestores são os maiores exemplos, funcionando como instâncias de interlocução e de proposição, com a participação de representantes da sociedade civil.

Bandeira (1999) destaca que o crescimento da ideia da participação na formulação e na implementação das políticas públicas pode ser atribuído ao próprio processo de democratização, mas, também, reflete uma nova abordagem no contexto internacional, que enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da articulação de novos atores sociais para as ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento. Na literatura produzida pelas próprias instituições internacionais, a falta de participação da comunidade é apontada como uma das principais causas do fracasso dos programas e dos projetos de desenvolvimento.

Muitas das iniciativas incorporadas nas políticas públicas podem ser vinculadas às “recomendações” de organismos internacionais, seguindo uma agenda que se adapta ao projeto neoliberal. Nesse sentido, a ideia de participação deve, também, ser entendida no contexto de um novo modelo de desenvolvimento que preconiza o Estado mínimo, provocando profundas alterações na forma de lidar com as questões econômicas e sociais. Para Dagnino (2004), trata-se da confluência perversa entre dois projetos: um político democratizante e outro neoliberal, sendo que ambos exigem uma sociedade ativa.

Hickey e Mohan (2005) afirmam que a ideia de participação tem sido mobilizada em defesa de uma variedade de perspectivas ideológicas e institucionais sobre desenvolvimento. Os autores destacam que a última década tem testemunhado um crescente retrocesso sobre o tema, em função de que as abordagens participativas têm, em grande parte, sido avaliadas como um fracasso, não alcançando uma verdadeira mudança social. Procurando entender em que extensão essas abordagens realmente fracassaram, os autores sugerem cautela na análise dos processos de participação e apresentam estudos empíricos cujos resultados parecem transcender essa crítica.

Santos e Avritzer (2003, p. 28) chamam a atenção para as ambiguidades e vulnerabilidades da participação, sujeita à descaracterização, “[...] quer pela cooptação por grupos sociais superincludidos, quer pela integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder”.

No que diz respeito aos estudos sobre participação, Avritzer (2007) destaca que as análises foram baseadas em grandes divisões espaciais e culturais entre regiões participativas e regiões não participativas. Esses estudos, tal como os de Robert Putnam sobre a experiência italiana, são pautados na suposição de que fatores culturais, resultado de um determinado processo histórico, tornam uma região mais ou menos participativa. O autor destaca que, no Brasil, as pesquisas acadêmicas também reforçaram a ideia de uma dicotomia regional entre culturas participativas: assim, dizer que o Nordeste é uma região menos participativa é um elemento básico no senso comum das ciências sociais brasileiras.

Essa diferenciação entre regiões participativas e regiões não participativas tem sido alvo de muitas críticas teóricas, principalmente pela sua incapacidade para explicar elementos empíricos da organização da participação. Além disso, a realidade social brasileira é especialmente muito complexa para ser assim “dividida”, já que é possível encontrar estados no Sul do Brasil com pouca tradição participativa – caso do Paraná – e estados com muita tradição participativa no Nordeste – como Pernambuco¹ (AVRITZER, 2007).

Os estudos sobre as experiências participativas têm sido criticados, também, pela sua visão dicotômica e reducionista da realidade social e dos seus atores. Tais estudos partem de determinações estruturais, com claras distinções entre o Estado e a sociedade civil, cujas “naturezas intrínsecas” implicam determinados padrões de interação. Como lembra Dagnino (2002, p. 281), “a conhecida e bem difundida visão da sociedade civil como ‘polo de virtude’ e do Estado como a ‘encarnação do mal’ faz parte desse reducionismo”.

Silva (2004) ressalta a clara polarização existente entre as abordagens teóricas normativas e as investigações empíricas descritivas. Para o autor, “ainda é pequeno o avanço em termos da construção de instrumentos conceituais que possibilitem a formulação de modelos explicativo-compreensivos dos processos investigados” (SILVA, 2004, p. 4).

Nesse sentido, a literatura atual sobre participação está muito focada nos estudos empíricos, principalmente na tentativa de uma “classificação” das experiências participativas; existe, contudo, uma carência de modelos explicativos para uma investigação sociológica da

¹ Recife foi a cidade que teve uma das primeiras experiências em gestão participativa no Brasil. Uma pesquisa sobre a participação social no Nordeste, realizada na Bahia, no Ceará e em Pernambuco, busca evidenciar essa realidade complexa e multifacetada das instituições participativas na região (AVRITZER, 2007).

participação (SILVA, 2004). Mais especificamente, falta explicar as configurações observadas nessas experiências, ou seja, as relações entre os diferentes atores, as trajetórias associativas, as formas de dominação etc.

A propagação da ideia de participação nas políticas públicas descortina um amplo campo de análise sobre as diferentes lógicas de ação, as características dos discursos e o poder dos atores envolvidos na constituição de novas instâncias de tomada de decisão (MARQUES, 2004). As experiências de participação social, resultantes da criação de novos canais institucionais, assumem uma diversidade de estruturas e dinâmicas e constroem e reconstróem padrões de interação entre os distintos atores (estatais e não estatais).

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), apontando para uma nova leitura da disputa pela construção democrática na América Latina, afirmam que as temáticas que dominaram a análise da democracia na região (a sua transição e a sua consolidação) foram substituídas por novas preocupações teóricas e políticas. Um dos elementos que embasam o debate contemporâneo é justamente a proliferação de experiências pautadas na construção de um novo projeto democrático; esse projeto é baseado nos princípios da “[...] extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão das diferenças” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 14). A importância dessas experiências possibilitou uma renovação do debate sobre a democracia: “[...] a democracia participativa emerge como resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais e às teorias que fundam a compreensão limitada e limitante dessas democracias” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 17). Os autores chamam a atenção para as interrelações existentes entre Estado e sociedade civil, historicamente construídas e reconstruídas, denotando a necessidade de reconhecer a heterogeneidade de ambos.

A noção de heterogeneidade da sociedade civil descreve a diferenciação interna existente na sociedade civil em termos de atores sociais, formas de ação coletiva, teleologia da ação, construção identitária e projetos políticos. Trata-se de um núcleo temático que ajuda a compreender que no interior da sociedade civil coexistem os mais diversos atores, tipos de práticas e projetos, além de formas variadas de relação com o Estado. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 27).

A ideia prevaiente da sociedade civil dotada de uma natureza homogênea e virtuosa coaduna com a visão de um Estado também homogêneo, o que não permite a análise das

mediações entre o Estado e a sociedade civil. Essa perspectiva reducionista implica, também, a perda do perfil crítico contida na ideia de sociedade civil.

A sociedade civil perde o sentido e o campo de crítica que lhe haviam sido atribuídos e fica-se apenas com a cooperação, em uma nova visão homogeneizante, cujo efeito principal é a despolitização das relações entre a sociedade e o Estado, já que o conflito desaparece de cena. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 22).

No Brasil, há uma vasta literatura sobre o caráter da sociedade brasileira que abarca as mais diversas dimensões e temas de análise da constituição e organicidade do Estado e da sociedade civil: as relações de poder entre ambos; os limites e possibilidades de consolidação da democracia; as probabilidades de instauração de esferas públicas participativas dotadas de voz ativa frente ao Estado etc.

Muitos autores² evidenciam as características estruturais da sociedade brasileira, que configuram ainda hoje as relações entre o Estado e a sociedade civil. A natureza dessas relações parece colocar obstáculos para uma sociedade civil participativa. No entanto, esse difícil “encontro”, tal como sugerido por Dagnino (2002), não pode ser visto de forma simplista e como algo linear, mas deve ser entendido como um processo complexo e contraditório, com avanços e recuos que se evidenciam nas experiências participativas.

Dagnino (2002) sintetiza, levantando reflexões provocativas, os principais resultados dos estudos de casos realizados no Brasil sobre experiências de participação em diversos tipos de espaços públicos.³ Os estudos de casos tratam sobre a problemática dos espaços públicos, considerados campos privilegiados de análise dos “encontros” entre a sociedade civil e o governo e das formas como esses encontros podem ou não contribuir para o aperfeiçoamento dos governos na direção do avanço da democracia.

O retrato da participação da sociedade civil brasileira nos espaços públicos, que emerge dos resultados da pesquisa, mostra que “[...] o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado” (DAGNINO, 2002, p. 279). O peso das matrizes culturais no processo de construção democrática é um componente essencial desse retrato, onde as contradições e a fragmentação mostram-se mais evidentes. Por um lado, como destaca a autora, o autoritarismo social e as visões hierárquicas e excludentes da sociedade

² Raymundo Faoro, José Murilo de Carvalho, Wanderley Guilherme dos Santos, dentre outros.

³ Parte do projeto de pesquisa *Civil Society and Governance*, proposto pela Fundação Ford em 22 países.

civil e da política constituem obstáculos cruciais na constituição, mas, também, no funcionamento dos espaços públicos. Por outro, é precisamente a confrontação desses padrões que é apontada como um dos principais resultados democratizantes de sua atuação.

Um dos resultados da pesquisa é que as relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade civil são sempre tensas e permeadas pelo conflito. O conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham – e com qual centralidade o fazem – as partes envolvidas: ou seja, dependendo da maior ou menor aproximação entre os diferentes projetos políticos. O que a autora quer destacar aqui é o caráter de construção histórica dessas relações, no sentido de que elas são objetos da política e, portanto, transformáveis pela ação política. Isso evita o reducionismo, baseado em determinações estruturais, da distinção entre Estado e sociedade civil.

Os novos canais institucionais de participação, assim como as inovações na gestão pública e a revalorização dos governos locais, são alguns dos temas que fomentaram os estudos recentes sobre políticas públicas, na tentativa de um melhor entendimento dos impactos desses processos e do próprio funcionamento do Estado. É indiscutível o crescimento da pesquisa acadêmica na área de políticas públicas, fato associado às próprias transformações na sociedade brasileira (ARRETCHE, 2003).

Na realidade, grande parte das mudanças na sociedade brasileira é fruto de um novo padrão de interação entre Estado, mercado e sociedade civil, que promove o surgimento de novas questões na agenda das políticas públicas, despertando a necessidade e a importância da investigação nesse campo de estudos. O reconhecimento do avanço dos estudos na área, contudo, não ignora os problemas e as lacunas existentes (SOUZA, 2003; ARRETCHE, 2003; REIS, 2003).

Souza (2003) chama a atenção para a necessidade de avançar para a denominada segunda geração de estudos, com o desenvolvimento de tipologias analíticas e a análise das variáveis que produzem impactos nos resultados das políticas públicas. A primeira geração de estudos, como destaca a autora, não tinha muita preocupação com os aspectos políticos e era focalizada nos fracassos. Nessa perspectiva, a ênfase passa a ser colocada no melhor entendimento dos resultados, ultrapassando uma análise dicotômica dos sucessos ou fracassos das políticas públicas.

Reis (2003) destaca a relevância de análises das relações entre Estado, mercado e sociedade civil. A autora lembra que importantes estudos têm sido inspirados em noções como “democracia participativa”, “capital social”, “inclusão social” e “governança”, incorporados recentemente no vocabulário das políticas públicas; alerta, contudo, que a “[...]”

componente virtuosa associada a cada um desses conceitos não nos dispensa do exame crítico, sem o qual a prática da análise política perde sua dimensão científico-reflexiva para tornar-se prática política” (REIS, 2003, p. 14).

Lubambo e Miranda (2007) buscam resgatar a trajetória recente da agenda de pesquisa centrada na participação e nas políticas públicas. Na análise das tendências recentes na abordagem da participação, as autoras destacam três grupos de estudos: os estudos sobre participação com base em variáveis exógenas, evidenciando as condições da trajetória política da sociedade e das estratégias de articulação e influência em que ocorrem as experiências; os estudos com ênfase nas variáveis endógenas, relacionadas, por exemplo, ao grau de organização e ao modelo institucional com implicações para o desempenho dos processos participativos; e os estudos que combinam elementos explicativos exógenos e endógenos. Para as autoras, dois tipos de problemas são mais comumente apontados nos processos participativos: os problemas de ação coletiva e os problemas de controle social.

3.2 INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS E A AÇÃO DOS ATORES

As perspectivas teóricas predominantes sobre inovações institucionais e associativismo enfatizam uma visão dicotômica, privilegiando polos considerados opostos e com lógicas diferenciadas. De um lado, a sociedade e a sua tradição associativa como determinantes nos processos sociopolíticos; de outro, o papel das instituições como indutoras do próprio comportamento das organizações da sociedade civil.

Os estudos focados na sociedade são, em grande parte, baseados na ideia de capital social, cujo trabalho de Robert Putnam (2006) é a principal referência. Para o autor, a base de um desempenho institucional eficaz, bem como do desenvolvimento socioeconômico de uma determinada região, vai depender da existência ou não de uma comunidade cívica histórica. Na definição clássica de Putnam, capital social representa as “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2006, p. 177). Dessa forma, a eficácia institucional seria produto de uma herança histórica alicerçada em processos culturais. Ao analisar o caso italiano, o autor concluiu que o desempenho institucional do norte daquele país era superior ao do sul devido às tradições cívicas historicamente presentes na região centro-norte. Essas tradições teriam possibilitado o surgimento de uma densa rede

associativa que sustentaria variadas organizações e entidades cujas relações entre os integrantes caracterizavam-se pela horizontalidade e pelo associativismo.

As ideias de Putnam ganharam força entre aqueles que argumentam sobre o poder determinante da cultura cívica e da tradição associativa em relação ao funcionamento das instituições. Nas palavras do autor,

[...] o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições. Quando o solo regional é fértil, as regiões sustentam-se das tradições regionais, mas quando o solo é ruim, as novas instituições definham. A existência de instituições eficazes e responsáveis depende, no jargão do humanismo cívico, das virtudes e práticas republicanas. Tocqueville tinha razão: diante de uma sociedade civil vigorosa, o governo democrático se fortalece em vez de enfraquecer. (PUTNAM, 2006, p. 191).

Em sentido oposto, autores como Peter Evans (1996), fugindo do determinismo cultural de Putnam, reforçam a importância da intervenção das instituições na criação de capital social. O autor aponta para a possibilidade de uma sinergia entre Estado e sociedade, destacando o papel das instituições enquanto indutoras do processo de organização da sociedade civil. Essa sinergia promove o fortalecimento mútuo entre o Estado e a sociedade organizada, gerando desenvolvimento.

'State-society synergy' can be a catalyst for development. Norms of cooperation and networks of civic engagement among ordinary citizens can be promoted by public agencies and used for developmental ends. (EVANS, 1996, p. 1.119).

Nessa perspectiva, o envolvimento das instituições públicas pode ter um papel decisivo, impulsionando a mobilização da sociedade mesmo naqueles espaços historicamente de fraca tradição organizativa.

Pre-existing endowments of social capital are valuable resources in the construction of synergistic relations, but they do not appear to be the decisive scarcity. Communities that enjoy the benefits of synergy do not necessarily enjoy exceptional prior endowments of social capital. More crucial in practice is the question of 'scaling up' existing social capital to create organizations that are sufficiently encompassing to effectively pursue developmental goals. (EVANS, 1996, p. 1.130).

Cohen e Rogers (1995) também enfatizam a importância das instituições, destacando o caráter de artefato das associações civis.

Groups are [...] importantly artifactual. Their incidence, character and patterns of interaction are not merely the result of natural tendencies to association among citizens with like preferences; they reflect structural features of the political economy in which they form, from the distribution of wealth and income to the locus of policy-making in different areas. And they reflect variations across the members of that society along such dimensions as income, information and density of interaction. Existing political institutions and culture may crystallize around certain structural features and patterns of variation along these dimensions. But those features and variations are in no sense natural: they are themselves in part a product of opportunities and incentives that are induced by the structure of political institutions and the substance of political choices and so can be changed through public policy. (COHEN; ROGERS, 1995, p. 46-47).

O trabalho de Tandler (1998), citado pelo próprio Evans (1996), aponta na direção dessas sinergias. A autora analisa um conjunto de programas governamentais rurais no estado do Ceará em quatro diferentes setores.⁴ Os programas estudados revelam uma dinâmica diferente, em que as relações entre Estado e sociedade civil são complexas e assumem diferentes configurações em contextos específicos. Tandler evidencia uma dinâmica de três direções entre governo local, sociedade civil e governo estadual, sendo que o governo estadual assumiu um papel ativo, controlando e fiscalizando a execução dos programas no âmbito local. O poder público teve também um papel importante na formação e no fortalecimento das associações, criando condições para uma participação mais efetiva da sociedade civil.

No programa de combate à seca, por exemplo, foram criadas as condições para o fortalecimento da sociedade civil, através da criação de um novo conselho municipal e da definição de critérios claros para a tomada de decisões sobre projetos de obras e alocação de empregos. Esses novos conselhos, mesmo não sendo muito democráticos e não representando realmente os interesses dos pobres, geraram uma nova dinâmica na estrutura de poder local, dando espaço para outros atores. Dessa forma, representando ou não a pobreza, “eles criaram as condições para o surgimento de mais de uma posição da elite sobre como administrar os programas públicos” (TENDLER, 1998, p. 209). Ao mesmo tempo, a formalização dos novos procedimentos e processos de tomada de decisões também propiciou as condições para o

⁴ Medicina preventiva, geração de empregos e combate à seca, extensão rural, e contratos públicos com microempresas.

surgimento de uma visão mais voltada para o público por parte da elite do governo local. Essa dinâmica possibilitou também oportunidades para as verdadeiras vítimas da seca aumentarem sua força nos conselhos, aliando-se a membros da elite local com mentalidade semelhante, fossem eles participantes do governo estadual, de associações cívicas da elite ou do próprio governo local.

Conforme Tandler (1998), nessa perspectiva evita-se a visão extremamente determinista – e popular – de que uma sociedade civil forte e ativa é pré-requisito para um bom governo. Existiu, na verdade, um conjunto de interações que possibilitaram o sucesso dos programas (ou um “bom governo”) e o fortalecimento da sociedade civil. E nessas interações a dinâmica foi muitas vezes impulsionada pelo papel ativo do poder público. A autora também contrasta os “traços inerentes” atribuídos às ONGs e aos órgãos governamentais, em que estes estão fadados a serem burocratizados e padronizados, em contraposição às características de flexibilidade, inovação e proximidade atribuídas às ONGs.

É importante destacar que, no Brasil, diferentemente dos Estados Unidos, sempre prevaleceu uma concepção “estadista”, considerando o Estado e suas instituições como determinantes dos processos sociais, políticos e econômicos. Nesse sentido, os estudos sobre a relação entre Estado e sociedade civil apresentam uma trajetória diferente, pautada na centralidade do Estado brasileiro. Em contrapartida, o reconhecimento da sociedade foi desconsiderado. A literatura de movimentos sociais, identificando institucionalização com cooptação, significou uma ruptura com a hegemonia da visão institucionalista/estadista. O trabalho de Boschi (1987) foi um dos poucos sobre movimentos sociais no período que destacou a importância das instituições. Segundo esse autor,

[...] as instituições organizam a experiência diária dos indivíduos, dando forma aos ressentimentos e definindo as demandas e metas de ação. Também são um determinante implícito das formas eventualmente assumidas pelo protesto, no sentido de que é a vida institucional que agrega e dispersa as pessoas. (BOSCHI, 1987, p. 19).

A redemocratização coloca em cena novos atores, que passam a ser incorporados também nas análises sobre os processos sociais e políticos, ampliando as perspectivas teóricas. Contudo as abordagens ficam limitadas por uma visão dicotômica e reducionista da realidade social, tratando Estado e sociedade como polos opostos, não relacionais e constituídos de características intrínsecas e homogêneas.

Para Houtzager, Lavalle e Acharya (2004, p. 2), ainda é muito pequeno o conhecimento sobre os efeitos dos desenhos institucionais dos distintos espaços de participação ou “[...] sobre as forças sociais que dão forma à dinâmica de tomada de decisões no interior dos mesmos, muito menos sua efetividade para produzir políticas públicas e resultados mensuráveis”. Predomina uma tendência para o tratamento não relacional das inovações institucionais, com uma visão dicotômica e reducionista da relação entre Estado e sociedade. Da mesma forma, as experiências participativas têm sido tratadas sob uma abordagem normativa, considerando que a mera institucionalização dos mecanismos participativos induziria a um processo de democratização da produção e gestão das políticas públicas. Aspectos como as diferenças e desigualdades existentes entre os atores, as relações de poder e os conflitos não têm recebido muita atenção na literatura sobre o tema.

A literatura sobre a estrutura de oportunidades políticas sinaliza um caminho para superar essas abordagens dicotômicas. Apesar de ser um referencial elaborado para analisar os movimentos de contestação, exigindo adaptações para pensar outros processos, incorpora aspectos relevantes para a discussão sobre a participação nas políticas públicas.

Teóricos dos movimentos sociais têm enfatizado o conceito de estrutura de oportunidades políticas para destacar a importância dos condicionamentos político-institucionais nos processos de organização e atuação de movimentos de contestação. Nessa perspectiva, como afirma McAdam (1999), as oportunidades geradas pelas mudanças na estrutura institucional e na disposição ideológica dos grupos no poder influenciam diretamente os movimentos sociais, sendo determinantes para o seu surgimento ou o seu desenvolvimento. As estruturas de oportunidades políticas tanto facilitam quanto limitam a ação coletiva.

Pensar nas estruturas de oportunidades políticas é refletir sobre o impacto de determinados desenhos institucionais na atuação dos atores. Conforme Tarrow (1999), um dos enfoques promissores para compreender como as instituições e os processos políticos conformam os movimentos sociais tem origem no paradigma estatalista, popular na ciência política norte-americana nos anos 1960 e 1980. No seu enfoque dinâmico – o chamado estatismo dinâmico – é possível, por exemplo, especificar os tipos de oportunidades políticas existentes para os diferentes atores e setores e detectar as variações temporais.

Tarrow (1999) explica a emergência dos movimentos sociais, que surgem em função das oportunidades políticas.

[...] people engage in contentious politics when patterns of political opportunities and constraints change and then, by strategically employing a repertoire of collective action, create new opportunities, which are used by others in widening cycles of contention. When their struggles revolve around broad cleavages in society, when they bring people together around inherited cultural symbols, and when they can build on or construct dense social networks and connective structures, then these episodes of contention result in sustained interactions with opponents – specifically, in social movements. (TARROW, 1999, p. 19).

Oportunidades políticas dependem do ambiente político-institucional. Os protestos ocorrem quando as oportunidades políticas são abertas, demonstrando o potencial de alianças e revelando a vulnerabilidade dos oponentes (TARROW, 1999). Nesse sentido, as mudanças no próprio Estado criam ou diminuem as oportunidades políticas e provocam novas configurações na dinâmica da sociedade, valorizando determinados atores em detrimento de outros.

Segundo Brockett (1991), a estrutura de oportunidade política pode ser definida como

[...] the configuration of forces in a (potential or actual) group's political environment that influences that group's assertion of its political claims. Since the structure of political opportunities is defined here in terms of the configuration of forces that are left unspecified, rather than by the identification of the variables themselves, it can be operationalized to take into the account the uniqueness of particular cases. (BROCKETT, 1991, p. 254).

Tarrow (2009) destaca que o conceito de oportunidade política tem origem nos anos de 1960, relacionado às transformações na sociedade nos Estados Unidos e na Europa. A abordagem das oportunidades e restrições políticas buscava explicar os movimentos sociais, na tentativa de entender “[...] como a estrutura social subjacente e a mobilização potencial são transformadas em ação” (TARROW, 2009, p. 101). O autor busca classificar as dimensões das oportunidades que ajudam a definir os movimentos; além disso, procura mostrar uma intersecção entre as estruturas de oportunidades e três principais dimensões do Estado: a força do Estado, as estratégias predominantes e a capacidade de repressão.

Com base no exemplo do confronto político na ex-União Soviética, Tarrow (2009) ilustra a importância das oportunidades políticas para transformar o potencial de mobilização em ação e considera que ela ajuda a reduzir a amplitude do conceito e a identificar algumas de suas principais dimensões, entre as quais o autor destaca as seguintes: a abertura do acesso à participação para novos atores; a evidência de realinhamento político no interior do sistema; o

aparecimento de aliados influentes; as divisões emergentes no interior da elite; e um declínio na capacidade ou vontade do Estado de reprimir a dissidência.

Um aspecto importante é que “[...] as oportunidades políticas são aproveitadas e transformadas por uma variedade de desafiantes sob condições muito diferentes” (TARROW, 2009, p. 102). Nesse sentido, a percepção das oportunidades assume formas diferenciadas, considerando os atores e o seu contexto.

Silva e Zanata Jr. (2009) destacam que as estruturas de oportunidades políticas não podem ser consideradas como um “dado” objetivo, o que significa entender que as oportunidades (ou ameaças) apresentam resultados diferentes entre os distintos atores.

[...] oportunidade para quem? Esta pergunta colocaria a necessidade de uma ruptura com a homogeneização dos atores sociais, os quais, por suas diferenças e desigualdades de objetivos, recursos, estratégias, trajetórias etc., tenderiam a ter interpretações diferenciadas sobre o sentido (oportunidade ou ameaça) de determinadas condições ou mudanças político-institucionais. (SILVA; ZANATA JR., 2009, p. 5).

Com base em uma pesquisa empírica em duas associações de moradores de classes diferentes de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, os autores evidenciam que as mudanças institucionais podem apresentar sentidos diversos. Para a associação de uma vila popular, o Orçamento Participativo (OP) representou uma abertura de oportunidades; para a associação de um bairro da classe média, com recursos associativos diferenciados, o OP tem um sentido distinto, podendo, inclusive, ser percebido como uma ameaça.

Lüchmann e Borba (2007) analisam o perfil diferenciado dos participantes em dois tipos de espaços institucionais nos municípios catarinenses. Partindo do pressuposto que “[...] os conselhos gestores e orçamentos participativos são tanto resultantes como condicionantes de um novo contexto político-institucional no país” (LÜCHMANN; BORBA, 2007, p. 15), os autores utilizam como referencial a estrutura de oportunidades políticas. O trabalho busca entender os condicionantes da participação, a partir das diferenças apontadas pelos dados sobre o perfil dos participantes, revelando que, enquanto o OP apresenta um desenho institucional com “elementos que potencializam a inserção dos setores mais pobres da população, os conselhos gestores guardam, em sua estrutura, um tipo mais elitizado de participação”. (LÜCHMANN; BORBA, 2007, p. 3).

O desenho institucional que caracteriza os espaços participativos estabelece condições diferenciadas de participação, estimulando – ou não – determinados atores, em função dos recursos e das capacidades que sua configuração privilegia. Nesse sentido, as oportunidades não são interpretadas da mesma forma pelos diferentes atores e, em alguns casos, podem ser percebidas por determinados grupos como ameaças. Essas oportunidades refletem a valorização ou desvalorização de determinados recursos associativos, o que gera percepções diferenciadas entre os atores sociais.

3.3 RECURSOS E ATORES EM UMA PERSPECTIVA RELACIONAL

Na literatura predominante sobre participação, Estado e sociedade foram tradicionalmente tratados como dois polos distintos, dentro de uma perspectiva dicotômica e reducionista da realidade social e dos seus atores. Essa abordagem normativa

[...] encobriu tanto a apreensão e análise da complexidade e heterogeneidade do Estado e da sociedade civil, quanto os profundos vínculos e interdependências existentes entre a configuração do campo político-institucional e a conformação do tecido associativo. (MOURA; SILVA, 2007, p. 6).

Buscando romper com essa visão, estudos mais recentes têm proposto um enfoque processual-relacional, que priorize a análise das diferentes relações entre os atores (estatais e não estatais) e as instituições com as quais interagem. Essa é a proposta da abordagem da rede de políticas, que focaliza a relação entre os atores e, dessa forma,

[...] possibilita uma perspectiva de análise que rompe as fronteiras institucionais e apreende como atores posicionados em diferentes contextos institucionais se relacionam e, a partir da configuração destes relacionamentos, são produzidos determinados resultados em termos de políticas públicas. (MOURA; SILVA, 2007, p. 12).

De um lado, as diferenças no tecido associativo impõem determinados padrões de funcionamento dos espaços institucionais de participação. Mas, de outro, esses espaços

institucionais imprimem alterações na conformação desse tecido, criando oportunidades para alguns atores, mas, também, constrangimentos.

A abordagem relacional tem sido utilizada como uma proposta de ultrapassar os limites desses estudos. Essa perspectiva, baseada em autores como Norbert Elias, Pierre Bourdieu e Mustafa Emirbayer, prioriza a compreensão dos “objetos” de pesquisa nos seus contextos e a partir das suas diferentes e complexas relações sociais. Nesse sentido, esses autores tomam como pressuposto básico para a explicação dos fenômenos sociais o modo de configuração das relações entre os atores – sejam indivíduos, grupos sociais, organizações ou instituições (SILVA, 2007). Na perspectiva relacional, interessa os vínculos e as interações entre os agentes, e não apenas as suas características e qualidades.

As relações sociais são assim entendidas como a base fundamental da estruturação da realidade social. Dessa forma, os fenômenos sociais não podem ser analisados de forma isolada, mas apenas a partir do “campo relacional” em que estão inseridos e no qual se constituem.

Em outras palavras, o foco de análise se desloca para a compreensão das experiências participativas não como variáveis independentes que, ao serem instituídas, levariam necessária e naturalmente a determinados resultados, mas sim como elementos inseridos na trajetória de um espaço de relações estruturado, que define o campo de possibilidades para os resultados produzidos por tais experiências. (SILVA, 2007, p. 8).

Na perspectiva de Bourdieu (2006), uma abordagem em termos de “espaço social” pretende focar uma dimensão relacional das posições sociais, no sentido de uma ruptura com a tendência para a valorização das *substâncias* – e não das *relações*. Da mesma forma, a perspectiva relacional busca romper com uma visão estritamente econômica, entendendo o campo social como um espaço multidimensional, cujas diferentes dimensões influenciam nas posições sociais e nas interações que os indivíduos estabelecem entre si. Bourdieu (2006, p. 138), ao falar de um espaço social, considera que “[...] não pode juntar uma pessoa qualquer com outra pessoa qualquer, descurando as diferenças fundamentais, sobretudo econômicas e culturais”.

O campo social é descrito como

[...] um espaço multidimensional de posições tal que qualquer posição atual pode ser definida em função de um sistema multidimensional de coordenadas cujos valores correspondem aos valores das diferentes variáveis pertinentes: os agentes distribuem-se assim nele, na primeira dimensão, segundo o volume global do capital que possuem e, na segunda dimensão, segundo a composição do seu capital – quer dizer, segundo o peso relativo das diferentes espécies no conjunto das suas posses. (BOURDIEU, 2006, p. 135).

Bourdieu busca superar a oposição entre o subjetivismo e o objetivismo, através de uma relação suplementar, que é uma interseção entre o sistema de posições objetivas e disposições subjetivas de indivíduos e coletividades. O *habitus* é associado a um campo, localizado “[...] entre o sistema imperceptível das relações estruturais, que moldam as ações e as instituições, e as ações visíveis desses atores, que estruturam as relações”. Assim, “[...] a posição é a face objetiva do campo que se articula com a face subjetiva, a disposição. A posição é causa e resultado do *habitus* do campo. Conformam e indicam o *habitus* da classe e da subclasse em que se posiciona o agente” (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 35-36).

A posição relativa dos agentes do campo depende do volume e da qualidade dos capitais que possuem (econômico, cultural, social e simbólico). “O conhecimento da posição ocupada neste espaço comporta uma informação sobre as propriedades intrínsecas (condição) e relacionais (posição) dos agentes”. (BOURDIEU, 2006, p. 136).

Para Bourdieu, as diferentes formas de capital compreendem, além do econômico (que envolve os bens econômicos e os fatores de produção), os capitais cultural, social e simbólico. Conforme Thiry-Cherques (2006), o capital cultural abrange

[...] o conhecimento, as habilidades, as informações etc., correspondente ao conjunto de qualificações intelectuais produzidas e transmitidas pela família, e pelas instituições escolares, sob três formas: o estado incorporado, como disposição durável do corpo (por exemplo, a forma de se apresentar em público); o estado objetivo, como a posse de bens culturais (por exemplo, a posse de obras de arte); o estado institucionalizado, sancionado pelas instituições, como os títulos acadêmicos. (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 39).

O capital social corresponde “[...] ao conjunto de acessos sociais que compreende o relacionamento e a rede de contatos”; e o capital simbólico envolve o “[...] conjunto de rituais de reconhecimento social, e que compreende o prestígio, a honra etc. O capital simbólico é uma síntese dos demais (cultural, econômico e social)” (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 39).

O volume e a qualidade dos diferentes tipos de capitais dos agentes do campo determinam a sua posição relativa.

O foco nas relações possibilita a análise dos fenômenos nos seus contextos específicos, e não de uma forma isolada, evitando-se, assim, uma determinação prévia das suas características e da sua natureza. Silva (2007) destaca, também, que essa perspectiva de análise permite um tratamento mais adequado da interação entre o “sentido da ação” para os atores e o sentido “assumido pela ação” dos atores em um campo relacional.

Isso implica uma visão diferenciada na análise dos espaços participativos, que não necessariamente são inerentes a um caráter democratizante. Na realidade, esses espaços, embora possam ser capazes de criar uma nova dinâmica, reproduzem as relações existentes, os conflitos, as desigualdades etc., podendo apresentar um sentido *mais* ou *menos* democratizante. Dessa forma,

[...] os atores constitutivos de uma “sociedade civil local” podem apresentar maior ou menor enraizamento social, se estruturarem de forma mais ou menos horizontal, serem mais ou menos dependentes dos atores políticos locais, se posicionarem de forma mais ou menos favorável aos processos participativos, apresentarem maior ou menor capacidade de mobilização, estarem mais ou menos inseridos no campo político-institucional etc., a depender de como se apresenta a configuração política local em foco e de como a “sociedade civil local” se constitui e se posiciona dentro da mesma. (SILVA, 2007, p. 10).

O autor propõe um esboço de um modelo de análise da participação social, com base na sociologia relacional, considerando as dimensões analíticas fundamentais, apontadas em diferentes pesquisas, para o entendimento dessas experiências. A novidade é que essas dimensões (associativa, política, institucional e socioeconômica) deveriam receber um tratamento metodológico diferenciado, valorizando as múltiplas interações que estabelecem entre si, não as considerando de forma isolada ou como detentoras de características previamente definidas: “[...] passa a ser fundamental, para a compreensão das experiências de participação, caracterizar e analisar a conformação das relações entre os ‘elementos’ constitutivos das quatro dimensões de análise” (SILVA, 2007, p. 14-15). Ainda segundo este autor,

[...] o estudo da participação a partir de uma abordagem relacional exige uma análise que reconstrua os processos sociais e políticos nos quais e pelos quais os espaços de participação se constituem e instituem, pois é nestes processos que está a possibilidade de uma interpretação adequada de como e por que se dá a constituição e instituição de tais espaços. (SILVA, 2007, p. 15).

Partindo de situações concretas, a sociologia relacional investiga a

[...] interação entre, de um lado, as estruturas presentes, constituídas pelos padrões de interações e trocas e as posições particulares dos vários atores, e, de outro, as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores de tais agentes. (MARQUES, 1999, p. 47).

Buscar como referência a sociologia relacional para a análise dos processos participativos é reconhecer que existe uma interdependência entre o tecido associativo e a configuração do campo político-institucional, o que implica a busca de instrumentos teóricos e metodológicos capazes de captar esses processos e as múltiplas relações entre os atores nas experiências de participação. É um caminho para análise dessas experiências que possibilita “aprender e analisar a ancoragem relacional tanto do associativismo quanto dos espaços institucionais de participação” (MOURA; SILVA, 2007, p. 16).

A riqueza desse enfoque é a possibilidade de abordar tanto os impactos das mudanças institucionais sobre o associativismo quanto, em sentido contrário, os impactos de configurações associativas sobre os espaços institucionais e sobre os resultados das políticas participativas. No caso desta pesquisa, o foco é justamente analisar como as configurações associativas locais relacionam-se com os condicionamentos colocados para a participação nos espaços institucionais da política de desenvolvimento territorial. Busca-se, dessa forma, evitar uma visão estática desses espaços, cujo funcionamento depende da configuração específica dos atores.

Na perspectiva relacional, a ideia é ampliar o campo de visão sobre o Estado e a sociedade. A mudança institucional importa e a criação de mecanismos participativos representa um avanço na construção de um novo tipo de diálogo entre essas duas esferas. Mas, também, o tecido associativo existente em um determinado contexto imprime configurações específicas para a participação da sociedade. O impacto é mútuo e parte de um processo dinâmico, cujas interações recíprocas dependem de uma diversidade de aspectos (culturais, históricos, econômicos, sociais etc.).

Abers (2000), ao analisar a introdução do OP em Porto Alegre em 1989, destaca a ação do Estado enquanto um agente externo na promoção do associativismo. Para a autora, o OP revelou uma forte capacidade de mobilização, transformando muitas relações baseadas no clientelismo em cooperação, e, dessa forma, fortalecendo a sociedade civil. Para tanto, o

trabalho de atores estatais foi uma “força transformadora”, contribuindo para promover o crescimento do associativismo. A introdução de um mecanismo institucional como o OP, ao lado de um processo de mobilização direto e intenso feito pelos próprios atores governamentais, particularmente nas regiões mais pobres e marcadas pelas relações clientelísticas, gerou uma nova dinâmica associativa, criando oportunidades para a organização da sociedade civil.

Baiocchi, Heller e Chaudhuri (2006), ao analisar o impacto do OP em diferentes cidades, verificaram uma significativa expansão da estrutura de oportunidades. Contudo, a introdução desse mecanismo participativo gerou resultados diferenciados na sociedade civil, denotando que as configurações locais devem ser levadas em consideração. Em alguns casos, houve um fortalecimento da auto-organização da sociedade civil, mas, em outros, as organizações da sociedade civil não estavam aptas a desenvolver uma capacidade organizativa independente. Isso sugere que a introdução de mecanismos participativos pode gerar o fortalecimento de situações clientelísticas, obtendo resultados contrários aos esperados.

Baiocchi (2005) também analisa o caso do OP em Porto Alegre, destacando que essa é a história do impacto mútuo de instituições participativas e sociedade civil. O autor aborda as relações entre práticas cívicas e regimes estado-sociedade civil, com base na análise empírica de três regiões do OP em Porto Alegre que apresentavam configurações distintas durante o período do regime de empoderamento participativo: uma região altamente organizada e coesa; uma altamente organizada e dividida; uma coesa, mas fracamente organizada. O seu argumento é que cada uma dessas configurações estabelece diferentes condições para as práticas cívicas dentro do abrangente regime de empoderamento participativo.

Buscando analisar as mudanças ocorridas, Baiocchi (2005), com base na sociologia relacional, trabalhou com os conceitos “regimes Estado-sociedade civil”, “configurações cívicas” e “práticas cívicas”, e os utilizou para examinar o estabelecimento de instituições participativas e o seu impacto. Em vez de uma abordagem centrada na sociedade ou de uma abordagem dos movimentos sociais, o autor utilizou uma perspectiva relacional que destaca a lógica do engajamento cívico dentro de regimes específicos e a forma que os estados gerenciam sua abertura para as demandas da sociedade. Essa abordagem necessariamente trata política e conflito como central para as discussões da sociedade civil, desafiando a noção de sua “separação”. *“Civic activism is embedded in fields of social relationships, and to shed light on it, we need to investigate the relationships between government and civic organizations and how these structure the context of civic engagement”* (BAIOCCHI, 2005, p. 142).

Para o autor, regimes Estado-sociedade civil são o padrão estável de interações entre a sociedade civil e o Estado, cuja característica é a forma como as demandas da sociedade são reconhecidas. Um regime abrange todas as formas nas quais os cidadãos interagem com o Estado, além das formas em que o Estado poderia limitar ou habilitar as atividades na sociedade civil, e é definido através da maneira que essas interações constituem um padrão de reconhecimento das demandas da sociedade. A sociologia relacional está interessada na forma como esse regime cria lógicas específicas para o engajamento cívico, estimulando ou desestimulando tipos particulares de práticas na sociedade civil; além disso, observa como as “mudanças” estruturadas dessas interações refletem o equilíbrio de poder e os legados de mudanças anteriores, limitando algumas possibilidades e, também, abrindo outras. Um regime, também, estabelece uma lógica política, conformando um padrão de resolução de conflitos entre os atores na sociedade.

Como o próprio Baiocchi (2005) destaca, o seu trabalho procurou contribuir para uma discussão da teoria da democracia através de uma análise contemporânea das instâncias de participação popular na tomada de decisões governamentais. Partindo de uma sociologia relacional, o autor buscou uma análise que privilegiasse as diferentes interações possíveis entre o Estado e a sociedade, em uma perspectiva que não é contemplada nas abordagens tradicionais.

[...] neither of the two main relevant traditions in sociology, the society-centered theory of democracy and the social movements approach, has a language for exposing relationships across society and the state, for which we have to turn to a relational approach. (BAIOCCHI, 2005, p. 17).

Conforme aponta Baiocchi (2005), práticas cívicas podem ser definidas como um conjunto padronizado de comportamentos orientados para a vida associativa. Quando pessoas se engajam em atividades associativas, elas improvisam, mas, também, agem baseadas em *scripts* disponíveis e em contextos específicos que sutilmente constroem e habilitam a ação; além disso, elas são limitadas por regras e pressupostos não ditos. Nesse sentido, as regras informais ganham uma conotação importante.

Attention to informal rules also means attention to the subtle ways in which actors present themselves in these settings and what may be at stake in doing so, such as maintaining reputation and honor, particularly for those who have some standing in the community. (BAIOCCHI, 2005, p. 21).

Houtzager, Lavallo e Acharya (2004), utilizando a perspectiva da *polis* para a análise da participação das organizações civis na cidade de São Paulo, ressaltam três fatores como condicionantes da participação: a história da construção dos atores, as suas relações com outros atores (o próprio Estado e outras organizações civis) e o âmbito das instituições políticas em que as relações são negociadas. A ideia da perspectiva da *polis* busca romper com a visão de uma sociedade civil autônoma, sugerindo que as organizações civis estão inseridas em uma rede de relações com outros atores, fundamental para a sua maior ou menor propensão a participar.

A perspectiva da *polis*, tal como destacado pelos autores, valoriza essencialmente análises históricas e comparativas de atores institucionalmente situados, o que permite identificar de que forma esses atores desenvolvem capacidades distintas para sua atuação. Focaliza, nesse sentido, os efeitos institucionais: as instituições políticas moldam de múltiplas formas a organização e o engajamento das pessoas na ação coletiva. Sugere que

[...] a participação é um resultado produzido por processos históricos nos quais atores coletivos (organizações civis, atores políticos e outros) negociam relações em um terreno institucional pré-existente que constrange e facilita modalidades particulares de ação. (HOUTZAGER; LAVALLO; ACHARYA, 2004, p. 40-41).

Nessa perspectiva, a abordagem de Pierre Bourdieu sobre capitais parece adequada para buscar uma compreensão dos fatores que definem a capacidade de participação dos atores. A estrutura de oportunidades políticas confrontada por distintas organizações varia não apenas em função de condições institucionais, mas, também, dos “atributos” diferenciais das organizações (recursos, capacidades e, mesmo, interesses), o que pode explicar as desigualdades no “espaço social” analisado.

3.4 O ESPAÇO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Na realidade, as recentes transformações nas políticas públicas, com a introdução de uma série de mecanismos institucionais de participação, representam uma mudança institucional significativa. Contudo, os impactos desses novos desenhos institucionais ainda

não estão claros e são bastante diferenciados, devendo ser analisados nos seus contextos particulares. Bonfim e Silva (2003) apontam as dificuldades para a participação da sociedade em regiões tradicionalmente oligárquicas, como o estado do Piauí analisado pelos autores:

[...] a participação nos negócios públicos requer investimento, impõe custos e demanda disponibilidade de tempo e acesso à informação. Em contextos de subordinação, relações sociais hierarquizadas, analfabetismo e pobreza, que fazer para atrair a atenção de uma grande parcela da comunidade para as questões de interesse geral? (BONFIM; SILVA, 2003, p. 115).

As oportunidades geradas por essas mudanças institucionais nas políticas públicas são apreendidas e processadas de formas distintas pelos diferentes segmentos da sociedade e, para alguns atores sociais, representam constrangimentos. Nesse sentido, essas oportunidades e constrangimentos geram uma nova correlação de forças na sociedade, podendo reproduzir, e mesmo ampliar, as relações de poder desiguais, particularmente em determinados contextos.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), ao discutir a heterogeneidade da sociedade civil na América Latina, afirmam que, em algumas situações, políticas estatais direcionadas seletivamente para determinados atores e demandas específicas geraram uma diferenciação interna na sociedade.

Efetivamente, em diferentes momentos históricos, os Estados da região reconheceram e incorporaram seletivamente os direitos de alguns atores, associações e movimentos, deixando outros de fora. A ação do Estado também estimulou a reconfiguração da sociedade civil, como é o caso, por exemplo, da proliferação de ONGs que emergiram em alguns países, como resultado do papel que lhes foi atribuído pelo Estado na implementação de políticas neoliberais. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 28).

Na perspectiva da teoria das oportunidades políticas, a atuação dos atores não ocorre de forma desarticulada do seu contexto, mas, contrariamente, está associada às transformações nas estruturas políticas, as quais encorajam ou inibem os atores para a utilização dos seus recursos no sentido da mobilização política. Contudo, a noção de oportunidades políticas deve ser considerada com cautela, já que tais oportunidades dependem, por sua vez, das capacidades dos atores ou, no sentido de Bourdieu, dos recursos.

Como destaca Meyer (2004), uma política que permite a abertura para um tipo de participação, pode ser fechada para outros. Mais do que isso, para serem de fato oportunidades precisam ser identificadas e aproveitadas pelos atores sociais, o que leva a crer que o sentido das mudanças institucionais não é resultado apenas da estrutura de oportunidade política, dependendo da configuração associativa específica de cada contexto. Dessa forma, em configurações associativas específicas, mudanças institucionais podem representar oportunidades ou constrangimentos para a participação política. A estrutura de oportunidades políticas na mesma medida em que fortalece e valoriza determinados tipos de recursos, pode restringir e desvalorizar outros.

A abordagem territorial do desenvolvimento rural representa uma mudança institucional. Na sua concepção, introduz uma alteração nas oportunidades políticas com a incorporação de mecanismos participativos e a garantia institucional da participação da comunidade. Contudo, é possível observar que a forma como os atores encaram o processo de implantação da política, como são efetivamente estimulados e como estão aptos a se engajar, é bem diferenciada.

A política de desenvolvimento territorial é implantada em um espaço de conflitos em que diferentes interesses e distintos atores estão envolvidos na definição de um projeto de desenvolvimento que, em princípio, deve representar a diversidade existente no território. A construção desse processo, porém, embora teoricamente esteja garantida institucionalmente pela possibilidade de participação, depende, na prática, da interação existente entre os atores, refletindo interesses divergentes, contradições e, principalmente, as relações de poder existentes. Entende-se que os recursos e as capacidades dos atores condicionam a sua forma de participação na política.

A configuração institucional da política de desenvolvimento territorial imprime a inclusão de uma grande heterogeneidade dos atores, buscando considerar a diversidade existente nos territórios. Nesse sentido, os espaços de discussão representam um campo de disputa dos mais diversos interesses e propostas e o domínio dos capitais necessários para o envolvimento nesse processo parece um aspecto fundamental para a compreensão e a análise da dinâmica de implantação da política. Kiyota (2007), ao analisar a capacidade de intervenção dos representantes nos espaços institucionais de participação social, destaca que existe uma preocupação com a presença paritária ou majoritária dos destinatários das políticas, mas não é discutida a atuação e a capacidade individual de intervenção destes.

Nesse sentido, ao não considerar as diferentes capacidades de intervenção dos atores, a política cria não apenas oportunidades, mas, também, constrangimentos e limitações

dependendo dos recursos necessários para a participação no processo, o que gera novos espaços de diferenciação social. “[...] ao discutir e decidir sobre o futuro de suas regiões, os atores envolvidos participam de um jogo que pode ampliar ou reduzir suas possibilidades de reprodução social e dominação sobre outros atores” (BEDUSCHI FILHO, 2008, p. 2). O autor chama a atenção para a necessidade de incorporar a dimensão política das ações dos atores para compreender como a noção de território estrutura um novo campo e contribui para alterar comportamentos e correlações de forças.

Uma oportunidade define determinados tipos de competências. Dessa forma, é importante ver como o campo político permite que certos tipos de recursos sejam valorizados:

[...] there is an exclusive political field comprised of a range of political associations as well as interest groups and associations making some kind of public claims, in which only those endowed with various kinds of capital can participate. Those lacking such resources either feel they are not competent to become active, or become active in ways that are not part of the recognized political field and are hence marginalized. (RAY E OUTROS, 2003, p. 39).

Fligstein (2001), inspirado na teoria de Bourdieu, propõe repensar a relação entre estrutura e ação, valorizando o papel das pessoas na reprodução da vida social. O autor introduz a noção de “social skill” (habilidade social), que seria a capacidade dos atores em motivar a cooperação. “*The ability to engage others in collective action is a social skill that proves pivotal to the construction and reproduction of local social orders*” (FLIGSTEIN, (2001, p. 3). Essa ideia, para o autor, pode ser usada para entender como identificar as diferentes contribuições dos atores e o seu papel na manutenção ou na transformação da ordem social.

O autor destaca a importância da habilidade dos distintos atores em utilizar as regras e os recursos existentes. Em situações de mudança social e incerteza, essa habilidade pode ter um papel fundamental. Os atores, contudo, têm comportamentos diferenciados dependendo de suas posições. Fligstein (2001, p. 14) sugere a necessidade de uma visão alternativa sobre a ação desses atores, baseada na ideia de *social skill*.

[...] actors matter because some have to help groups decide what their interests and identities are, and engage in negotiations across groups. This more sociological view suggests that in order to induce cooperation to build institutions, social actors must have the requisite ability, what I call social skill. It is the social skill of critical

actors that allows groups to work, it is their ability to induce cooperation amongst actors, by defining collective interests and identities that allows for the emergence and reproduction of institutions. (FLIGSTEIN, 2001, p. 14).

Para o autor, a noção de “social skill” permite entender como recursos e regras tendem a favorecer os grupos maiores e mais organizados. A abordagem sugerida por Fligstein (2001) considera que os atores não são simplesmente reprodutores das estruturas sociais em que estão inseridos, mas têm a capacidade de alterar a correlação de forças em um determinado campo, impondo um novo modelo de relacionamento recíproco como base de sua cooperação. Nesse sentido, Abramovay (2006) afirma que é fundamental não apenas compreender a forma como os atores estão inseridos em certas realidades e possuem determinados papéis sociais, mas, também, como adquirem o poder de alterar as relações de força dos campos em que estes papéis são desempenhados.

Assim, se as experiências de desenvolvimento territorial têm provocado mudanças no comportamento dos atores, em função da sua inserção em um processo de aprendizagem social, através da interação em instâncias colegiadas com contornos organizacionais que estimulam a diversidade da participação (BEDUSCHI FILHO, 2007), é importante pensar que é justamente essa “diversidade” que condiciona oportunidades e constrangimentos para a participação. Ou seja, na medida em que determinados atores (com os recursos de que dispõem, sejam econômicos, culturais, sociais etc.) estão mais aptos para a participação, a exigência da diversidade não garante uma igualdade na forma como se efetiva o processo participativo. Contrariamente, pode gerar uma maior inserção de determinados atores em detrimento de outros (menos aptos, ou com recursos menos adequados para a participação). Nesse sentido, a oportunidade política gerada pela abertura de mecanismos institucionalizados de participação para a discussão de uma política de desenvolvimento territorial gera uma dinâmica própria em cada contexto específico conforme as interações existentes entre sociedade e Estado e as relações de poder predominantes.

O domínio de uma linguagem adequada, o conhecimento do próprio processo de implantação da política de desenvolvimento territorial, o acesso à informação e a capacidade de relacionamento com outras instituições e atores para uma cooperação são alguns recursos que parecem relevantes enquanto capitais políticos para uma efetiva participação. Os espaços criados para a discussão conjunta do processo de construção e implantação da política de desenvolvimento territorial representam um campo de disputas entre diferentes interesses,

posturas e visões de mundo, cujo resultado depende das capacidades e dos recursos dos atores envolvidos.

Nesta tese, território é entendido como um espaço social, na perspectiva de Bourdieu. Isso significa considerar que o território (onde é discutida a política de desenvolvimento territorial) é uma estrutura relacional de atores (individuais, coletivos, institucionais) hierarquizados de acordo com a distribuição desigual de recursos que conferem poder nesse espaço. Assim, a capacidade de atuação e de influência dos diversos atores presentes no território (e, desta forma, a posição deles na hierarquia) é definida pelos recursos que eles dispõem e o valor relativo dos mesmos.

As instituições político-administrativas são extremamente importantes na estruturação da hierarquia do espaço social territorial, na medida em que é central o seu papel na definição do valor relativo dos recursos dos atores. Em função disto, mudanças institucionais – como a introdução da política de desenvolvimento territorial – podem ou não representar mudanças significativas na estrutura do espaço social territorial, na medida em que podem gerar uma transformação na distribuição de recursos e no valor relativo dos mesmos.

Como os atores possuem recursos diferenciados, eles apresentam distintas capacidades de aproveitamento das oportunidades geradas pelas mudanças institucionais. Assim, para alguns, essas mudanças vão significar uma ampliação de oportunidades e um fortalecimento, enquanto, para outros, podem representar um impacto negativo. Ao definir determinados recursos e capacidades como valorizados, no sentido de conferir uma credencial para o acesso aos espaços de formulação e decisão políticas (ou, nos termos de Bourdieu, para dotar os atores de relevância política ao se constituir em capital político), as instituições beneficiam os atores dotados desses recursos em detrimento daqueles que não os têm. Dessa forma, a “[...] identificação de determinadas mudanças político-institucionais como ameaçadoras pode se colocar como elemento explicativo para compreensão do posicionamento de determinados atores sociais frente a tais mudanças”. (SILVA; ZANATA JR., 2009, p. 5).

As instituições também têm uma importante influência na definição do acesso aos recursos. Isto, em parte, resulta do aspecto acima, uma vez que a distribuição desigual da relevância política tende a gerar um acesso desigual aos recursos politicamente distribuídos. Mas, também, as instituições podem claramente atuar segundo a intencionalidade de fortalecer determinados atores, pelos motivos os mais variados, canalizando recursos para os mesmos, em detrimento de outros. Nesse aspecto, é importante destacar que a política de desenvolvimento territorial tem como foco o fortalecimento da agricultura familiar. Entretanto, nesse segmento, existe uma diversidade muito grande de atores, com recursos

associativos bastante diferenciados. Além disso, apesar desse foco na agricultura familiar, a política propõe um espaço de discussão entre distintos atores, na perspectiva do desenvolvimento territorial, o que implica uma grande heterogeneidade de interesses.

A política de desenvolvimento territorial introduz pelo menos duas mudanças importantes que podem definir novas oportunidades para os atores capazes de identificá-las e aproveitá-las: de um lado, uma nova institucionalidade que altera os padrões de relação entre Estado e organizações sociais (como conselhos, projetos, mediadores); de outro, uma nova espacialidade na estruturação do espaço social (secundarização dos municípios, regionalização da ação etc.). Nesse sentido, um elemento central na análise dessa tese é a compreensão das implicações disto na recomposição do “capital político” das organizações (ou seja, o que esta nova institucionalidade valoriza e recompensa e o que ela desvaloriza e penaliza), bem como a apreensão das estratégias dos atores para aproveitar estas novas oportunidades e/ou confrontar suas características vistas como ameaçadoras ou negativas.

Cordel da Bahia

[...]

*Baianos de todo canto:
Barreiras e Salvador...
Sátiro Dias, Juazeiro:
Da Serra do Tombador...
Da Chapada Diamantina:
Do sertão encantador...*

[...]

*Bahia revolucionária:
Na luta de Conselheiro...
A revolta do Sertão:
Contra o estado brasileiro...
Canudos e Monte Santo:
Ecoou no mundo inteiro...*

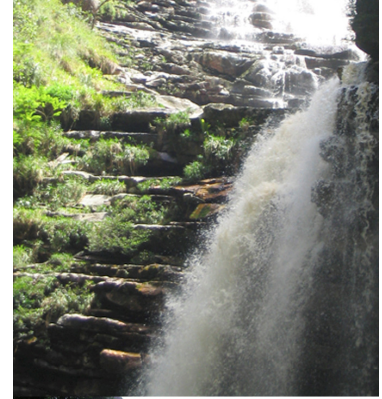
[...]

*Navegar no São Francisco:
Antes da transposição...
Cachoeira de Paulo Afonso:
Beleza da imensidão...
No Morro do Pai Inácio:
Luz...Mistério no Sertão...*

*Passear em Xique-Xique:
Esquentar no bebeléu...
Pernoitar em Mundo Novo:
Rever Morro do Chapéu...
Tomar banho em Ferro Doido:
Ficar mais perto do céu...*

[...]

(Gustavo Dourado)



4 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO ESTADO DA BAHIA

O objetivo deste capítulo é apresentar uma contextualização do desenvolvimento territorial no estado da Bahia, ressaltando aspectos da trajetória estadual da política. Inicialmente são apresentados alguns dados socioeconômicos da Bahia, particularmente do rural; em seguida discute-se a trajetória da política no estado, buscando destacar alguns elementos específicos da política de desenvolvimento territorial no contexto baiano.

4.1 O MUNDO RURAL BAIANO

A economia baiana registrou significativas mudanças na sua estrutura produtiva nas últimas décadas. Os anos de 1970 e 1980 foram marcados pelo crescimento da atividade industrial no estado, com foco na produção de bens intermediários, particularmente os segmentos da química e da petroquímica, instalados basicamente na Região Metropolitana de Salvador (RMS). A concentração – setorial e espacial – é a característica da economia baiana. O setor de serviços ganha importância nos anos mais recentes, como resultado do próprio crescimento industrial, aumentando a sua participação, tanto na estrutura produtiva quanto na geração de empregos.

De acordo com os dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), no ano de 2008, o setor primário teve uma participação de 8,1% na estrutura do Produto Interno Bruto (PIB). A maior participação ficou com o setor terciário, que atingiu 60,3%, seguido do secundário, com 31,6%. Do total do PIB da agropecuária, as atividades de agricultura, silvicultura e exploração vegetal contribuíram com 70,3%, seguido da pecuária e da pesca, cuja participação foi de 29,7%.

No estado da Bahia, o setor de serviços é o que responde pelo maior número de ocupados, segundo as atividades econômicas. Conforme os dados da SEI para o ano de 2005, do total de ocupados, 47,4% estavam no setor de serviços, seguido da agropecuária, com 38,4%. A indústria participava com apenas 14%, com a indústria de transformação destacando-se como o segmento mais importante em termos de ocupação. Os dados da SEI,

segundo as classes de rendimento das famílias baianas, expressa o quadro de pobreza do estado: 60,6% das famílias ganhavam até dois salários mínimos em 2005.

Dentre os estados nordestinos, a Bahia possui a maior população, com 13.070.250 habitantes, representando 27,4% do quantitativo populacional da Região Nordeste, conforme os dados do Censo Demográfico 2000, do IBGE. É também o estado com o maior número de residentes rurais: 4.297.902 habitantes, com um grau de urbanização de 67,12%.

A agropecuária baiana passou por transformações significativas nas últimas décadas. O período entre 1975 e 2000 foi caracterizado pelo “[...] próprio processo de modernização, conduzido em fins dos anos 1960, a maior diversificação da produção, porém com concentração do produto bruto em poucas culturas, e a expansão das fronteiras agrícolas” (ROCHA E OUTROS, 2002, p. 111-112). A “modernização” veio acompanhada do aumento da desigualdade e da pobreza no espaço rural, característica do próprio processo de modernização do campo brasileiro. A forte heterogeneidade desse segmento no estado da Bahia é um aspecto que deve ser destacado, com a coexistência do considerado “moderno” e do “tradicional”:

[...] pode-se observar que as extremidades territoriais da Bahia, onde ocorrem as produções mais significativas de VBP agrícola, apresentam culturas de elevado valor comercial e nível de competitividade expressos em sua participação crescente na pauta de exportações do estado. Sua produção agrícola é desenvolvida em bases capitalistas modernas, como fica evidenciado na mecanização da produção graneleira do Oeste e na prática de irrigação nessa região e naquelas produtoras de frutas, no São Francisco e Extremo Sul. Essas áreas incorporadas aos fluxos de comércio e capital apresentam, segundo os órgãos oficiais, os melhores indicadores de competitividade e boas perspectivas de desenvolvimento a curto e médio prazos. No entanto, do ponto de vista da sua capacidade de inclusão social e econômica, é necessário examinar com um pouco mais de cautela se o movimento perseguido pelo meio rural baiano tem conseguido incorporar áreas e pessoas que ficaram à margem do modelo tecnológico mais intensivo. (LEITE, 2006, p. 27).

Leite (2006) destaca que, a partir dos anos de 1990, com a crise dos produtos tradicionais, ocorre uma diversificação da economia rural, com a introdução de novas áreas e culturas e o desenvolvimento de cadeias industriais. Contudo, o perfil do PIB continua concentrado setorial e espacialmente, com poucos produtos de destaque. Destacam-se os grãos, no cerrado; a fruticultura irrigada, no Baixo Médio São Francisco; e o segmento de papel e celulose, no Extremo Sul.

Couto Filho (2007) apontava a existência de dois novos mundos rurais baianos, com características bem diferenciadas: o “novo rural atrasado” e o “novo rural desenvolvido”.

No primeiro, as atividades econômicas são menos rentáveis, o trabalho é de baixa qualificação, além de precário no que diz respeito às suas condições e ao cumprimento das obrigações legais. O segundo assemelha-se às áreas rurais mais dinâmicas do país – pelo menos no que concerne ao estágio de crescimento das forças produtivas. (COUTO FILHO, 2007, p. 66).

Ao analisar as características do rural baiano, e particularmente da ocupação da mão de obra, Couto Filho (2007) ressaltava as chamadas “estratégias de sobrevivência” para a reprodução social, supondo que essas representavam a causa principal do aumento da pluriatividade e da diversificação das ocupações rurais.

As famílias são principalmente agrícolas e pluriativas, mas muitas delas e seus respectivos integrantes estão abandonando a agropecuária em busca de alternativas de sobrevivência ou de valorização do patrimônio familiar. Quanto à pluriatividade, percebe-se que apesar de haver uma queda no número de membros pluriativos, que ainda são muitos, as famílias ainda continuam diversificando as atividades entre seus integrantes. Em outras palavras, essa ‘estratégia de sobrevivência’ ou de valorização do patrimônio familiar não está diminuindo (COUTO FILHO, 2007, p. 75).

De acordo com os dados do Censo Agropecuário 2006, o estado da Bahia possui 761.528 estabelecimentos rurais, sendo que 87,43% foram classificados na categoria familiar, denotando a relevância desse segmento. Considerando a área, os estabelecimentos familiares ficam com apenas 34,12% da área total, refletindo a elevada concentração de terras existente no rural baiano (Tabela 3).

Tabela 3 - Estabelecimentos rurais por categoria – familiar e não familiar
Bahia (2006)

Categoria	Estabelecimentos		Área dos estabelecimentos	
	Número	%	Área (ha)	%
Familiar	665 831	87,43	9 955 563	34,12
Não familiar	95 697	12,57	19 224 996	65,88
Total	761 528	100,00	29 180 559	100,00

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006).

Considerando o valor da produção dos estabelecimentos rurais no estado da Bahia, a agricultura familiar contribui com 44,3% do total, apesar da reduzida área que ocupa. Os dados de pessoal ocupado nos estabelecimentos revelam, também, a importância da agricultura familiar: ainda segundo o Censo Agropecuário 2006, do total de ocupados, 80,9% estão nos estabelecimentos familiares.

O desenvolvimento desigual e excludente que marca o estado da Bahia tem a sua expressão em um contexto político tradicionalmente autoritário e conservador. Mota (2007) destaca que

[...] fenômenos como o do coronelismo e o clientelismo, mesmo sendo facilmente identificáveis em várias partes e momentos históricos distintos do Brasil, são facilmente associados, pelo menos no senso comum, com características da política nordestina e, principalmente, com a baiana. (MOTA, 2007, p. 46).

Durante décadas, um grupo praticamente dominou o cenário político baiano, com uma postura política caracterizada pela repressão da sociedade civil. Como afirma Mota (2007, p. 46), “[...] durante a ditadura militar começou a ser forjada a figura política emblemática do senador Antônio Carlos Magalhães – ACM – e sua conduta política, conhecida popularmente como ‘carlismo’”. A autora destaca ainda que “[...] o que mais impulsionou e deu sustentação ao fenômeno do ACM foi sua aproximação e fácil trânsito entre o mundo da política e do mercado”.

Para Milani (2006),

[...] a política na Bahia é fortemente marcada por uma concepção individual do poder institucional. Herança do patrimonialismo – segundo o qual o bem público é apropriado privadamente por aqueles que dominam os segmentos mais importantes da economia –, essa concepção de poder não tem o sentido do grupo, da classe; o poder é individual, familiar e/ou dinástico, mas sempre voltado para o passado e destinado a conservar e não mudar o *status quo*. (MILANI, 2006, p. 205).

É, principalmente, a partir do ano 2000 que ocorre um crescimento das forças de esquerda na Bahia, iniciando alguns processos de mudança nesse cenário político. A vitória de Jacques Wagner, em 2006, é um marco na política baiana.

4.2 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA BAHIA

A política de desenvolvimento territorial na Bahia apresenta uma dinâmica muito particular. O marco da implantação da abordagem territorial rural data do ano de 2003, quando a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) iniciou uma política nacional de fortalecimento territorial: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Em 2002/2003 foi realizada uma pesquisa no estado, pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), resultado de uma demanda específica para apoio à formulação do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), através do Projeto de Cooperação Técnica entre o Instituto Interamericano para a Agricultura (IICA) e o MDA. A pesquisa teve como objetivo a identificação e a classificação de territórios ou projetos territoriais no estado. Com base nisso, foi definida uma proposta de territorialização do estado, usando essas definições como instrumento e base para as políticas públicas de desenvolvimento rural (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2004).

Com base nessa proposta inicial, entre julho de 2003 e abril de 2004, a SDT realizou na Bahia três eventos denominados “Oficina Estadual de Construção da Estratégia para o Desenvolvimento Territorial”, com o objetivo de sensibilizar e mobilizar os atores sociais. Nesse período, atores da sociedade civil e do poder público foram motivados a opinar e apresentar propostas de ajustes para a territorialização, incorporando a ideia de que os territórios não deveriam ser escolhidos ou identificados pela SDT (OLIVEIRA FILHO, 2007). A primeira oficina iniciou um processo de mobilização para discutir uma proposta de

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

Nessa primeira oficina foram discutidos conceitos sobre desenvolvimento territorial sustentável e foram formados grupos de trabalho com representantes da sociedade civil e do governo estadual. Esses grupos de trabalho ficaram responsáveis por atividades como a definição de critérios para o “mapeamento”¹ dos territórios baianos e a mobilização dos atores territoriais. Foram realizados encontros em diversos municípios, cujo resultado foi a definição de uma proposta inicial de divisão territorial com 24 territórios rurais.

Na segunda oficina, em novembro de 2003, foi discutida essa proposta de territorialização, contando com a presença das organizações da sociedade civil, que “[...] levaram e apresentaram a territorialização inicial às suas respectivas bases locais com o intuito de avaliar, propor ajustes e, posteriormente, legitimar o mapeamento dos territórios” (OLIVEIRA FILHO, 2007, p. 112). Na terceira oficina, em abril de 2004, com base nas discussões realizadas nesse período, foram identificados 22 territórios rurais. Segundo Oliveira Filho (2007), esse processo contou com a presença de dois representantes de cada território.

Foram identificados inicialmente na Bahia cinco territórios escolhidos para serem apoiados pela SDT: Sisal, Irecê, Sul,² Velho Chico e Chapada Diamantina, considerados espaços, no rural baiano, que refletiam forte identidade. Contudo, essa definição foi questionada por algumas organizações, particularmente dos territórios não incluídos. Nesse

¹ Oliveira Filho (2007, p. 111) coloca aspas ao utilizar a palavra mapeamento, observando que “[...] os territórios não são criados, eles já existem ou estão em formação, cabendo aos agentes identificá-los”.

² Em 2005, o Território Sul foi dividido em Litoral Sul e Baixo Sul.

processo de mapeamento dos territórios, foi lançada a semente para a construção de uma articulação estadual: a Coordenação Estadual dos Territórios (CET).

Em 2004, foi criado o Índice Rural Territorial (IRT), para a definição de critérios de inclusão dos territórios, com a elaboração de um *ranking* dos territórios. Na tentativa de medir o desenvolvimento dos territórios rurais, o IRT é um indicador que sintetiza uma série de variáveis socioeconômicas relacionadas ao território rural, tais como desenvolvimento social dos municípios, agricultura familiar, assentamentos, acampamentos, grau de concentração da propriedade da terra, organização social e reparos sociais (informações sobre ameaça a agricultura familiar, trabalho escravo e dificuldades de comercialização e beneficiamento). Nesse ano, a SDT passou a apoiar sete territórios no estado da Bahia, com a ampliação do diálogo sobre o reconhecimento dos territórios de identidade. No ano seguinte, em 2005, a SDT ampliou o seu apoio totalizando dez territórios no estado: foram adicionados aos primeiros cinco, Bacia do Jacuípe,³ Bacia do Rio Corrente, Sertão do São Francisco, Semi-árido Nordeste II, Piemonte do Paraguaçu e Itaparica.⁴

O ano de 2005 foi também marcado pela ampliação do debate da territorialização e pelo fortalecimento da articulação estadual. O processo de territorialização na Bahia é considerado de características muito peculiares, marcado pela participação da sociedade civil na identificação dos territórios. Um resultado disso é a própria criação da Coordenação Estadual de Territórios (CET),⁵ composta por membros da sociedade civil organizada e por representantes de órgãos públicos.

É importante registrar que esse processo de territorialização, coordenado pelo governo federal, acontece sem o apoio do governo estadual baiano, fato que torna mais relevante a mobilização da sociedade civil. Na realidade, a oposição no âmbito estadual acabou estimulando um grande apoio da SDT para a Bahia e um trabalho no sentido de maior articulação das organizações da sociedade civil, buscando superar as barreiras colocadas pelo governo carlista.⁶ Assim, a criação da Coordenação Estadual dos Territórios (CET) representou uma necessidade de inovação para a condução da política nesse contexto adverso.

³ No *ranking* definido pelo IRT foi feita uma exceção para o Território Bacia do Jacuípe (décimo quinto na classificação do IRT), em função de ter apresentado uma iniciativa de consórcio municipal, demonstrando interesse dos poderes públicos locais no reconhecimento enquanto território.

⁴ Território que abrange os municípios dos estados de Pernambuco e da Bahia.

⁵ A CET tem o objetivo de conduzir e mediar toda a discussão em torno do desenvolvimento territorial rural no estado e, entre outras atividades, apontar prioridades de atuação, ajudar na definição e homologação da divisão territorial, acompanhar localmente a formação e implantação dos territórios e articular instituições, recursos e políticas públicas para implementar e desenvolver os territórios.

⁶ Nesse aspecto, também vale notar que alguns dos principais gestores da política na SDT eram da Bahia, fato que estimulava um maior interesse que essa política acontecesse no estado.

Vale destacar que a CET teve forte interlocução com o governo federal durante esse período, e nenhuma com o governo estadual (até a mudança de governo).

Em 2006, houve um primeiro consenso, com a identificação de 24 territórios. Entre os anos de 2006 e 2007, ainda ocorreu uma discussão sobre o mapa da territorialização, com a definição final de 25 territórios rurais identificados e mapeados. A partir de janeiro de 2007, no Governo Jacques Wagner (Partido dos Trabalhadores), são reconhecidos 26 territórios de identidade como unidades de planejamento do estado, incluindo a Região Metropolitana de Salvador (RMS). Os “territórios de identidade” revelam uma nova expressão para o desenvolvimento territorial no estado da Bahia, com a mudança do governo estadual.

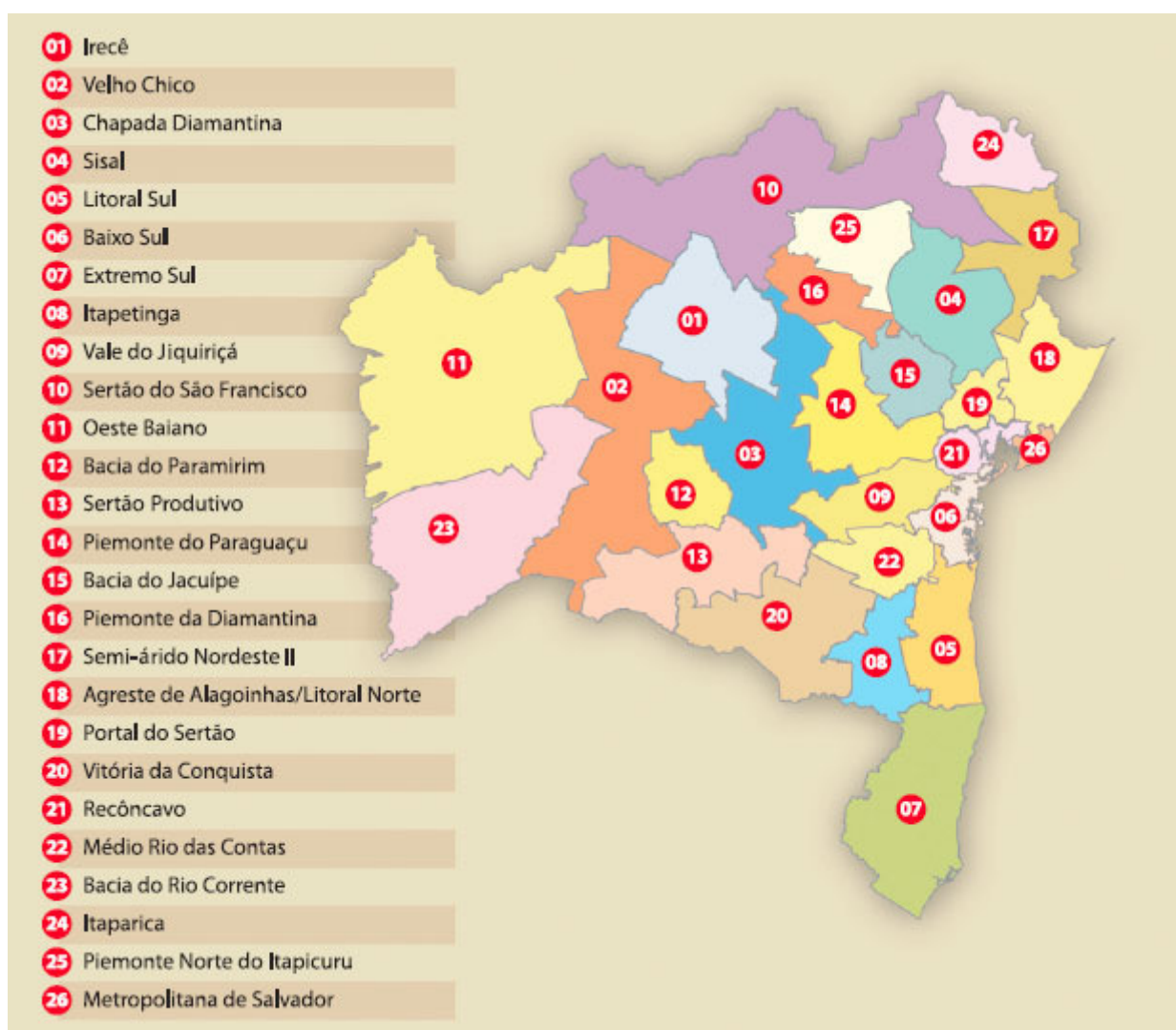


Figura 5 - Mapa dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia

Fonte: Bahia (2010).

No processo de transição do governo, já ocorria um diálogo com a SDT. Ainda em 2006, o governo do estado, através da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), discutia uma proposta de regionalização. No entanto, a visão de território estava associada aos polos de crescimento, dentro de uma perspectiva predominantemente econômica. Com a eleição do Governo Jacques Wagner e a mudança do grupo político no poder depois de muitas décadas, o estado finalmente passou a considerar os 26 territórios de identidade, adotando a territorialização construída nesse processo de discussão do debate territorial impulsionado pela SDT.

Desde então, a nova administração tem dado prioridade ao planejamento territorial, passando a considerar os territórios como unidades de planejamento. Em 2007 ocorreram diversas oficinas nos territórios do estado para discussão do Plano Plurianual 2008-2011 (PPA), que foi denominado de PPA Participativo. Esse é o documento, no âmbito estadual, que reconhece o planejamento baseado na dinâmica territorial. Foram realizadas 18 plenárias nos territórios de identidade.

Pomponet (2008), ao analisar o PPA Participativo na Bahia, afirma que

[...] mais do que uma nova regionalização, a adoção dos territórios de identidade representou uma mudança nos padrões de planejamento territorial, que deixou de ser uma atividade exclusiva dos gabinetes dos técnicos governamentais e passou a envolver também os atores sociais que atuam mais diretamente sobre o espaço e que, portanto, têm credenciais para contribuir com a discussão (POMPONET, 2008, p. 142).

O autor considera que houve uma disposição do governo para utilizar uma territorialização unificada para a aplicação de políticas públicas, destacando que existia uma desarticulação entre as secretarias, que não seguiam a regionalização da Secretaria de Planejamento. Com isso, já foram identificadas no estado da Bahia pelo menos dez regionalizações.

Apesar da intenção de uma territorialização unificada, as secretarias estaduais, em sua maioria, ainda não incorporaram efetivamente os territórios como base de planejamento, prevalecendo uma sobreposição de regionalizações. Segundo um dos entrevistados, algumas secretarias não adotam por não apostarem nessa proposta territorial: “assim, mesmo com o ‘decreto’ do governador, isso não se reflete de forma homogênea nas secretarias” (ENTREVISTADO 28). A Secretaria de Cultura do Estado da Bahia (SECULT) foi a

primeira que demonstrou ter absorvido a dinâmica territorial, com a contratação de um articulador por território.

Como resultado do próprio PPA Participativo, foi criado o Conselho de Acompanhamento do PPA (Cappa), composto por dois representantes de cada um dos 26 territórios de identidade do estado da Bahia. O objetivo do Cappa é acompanhar, monitorar, subsidiar e aconselhar o Governo da Bahia quanto à execução do PPA, instrumento que orienta as ações do governo. Em 2010 foram realizados os chamados Diálogos Territoriais, seminários que ocorreram nos territórios de identidade, direcionados para o debate sobre os instrumentos de participação direta e de controle social nas políticas públicas estaduais.

Atualmente, são treze os territórios baianos apoiados diretamente pela SDT: além do Velho Chico e da Chapada Diamantina, analisados neste estudo, tem os territórios da Bacia do Jacuípe, Bacia do Rio Corrente, Baixo Sul, Sisal, Irecê, Litoral Sul, Piemonte do Paraguaçu, Semiárido Nordeste II, Sertão do São Francisco, Sertão Produtivo e Itaparica (Figura 6). Em cada território, o processo de desenvolvimento territorial tem apresentado dinâmicas específicas.

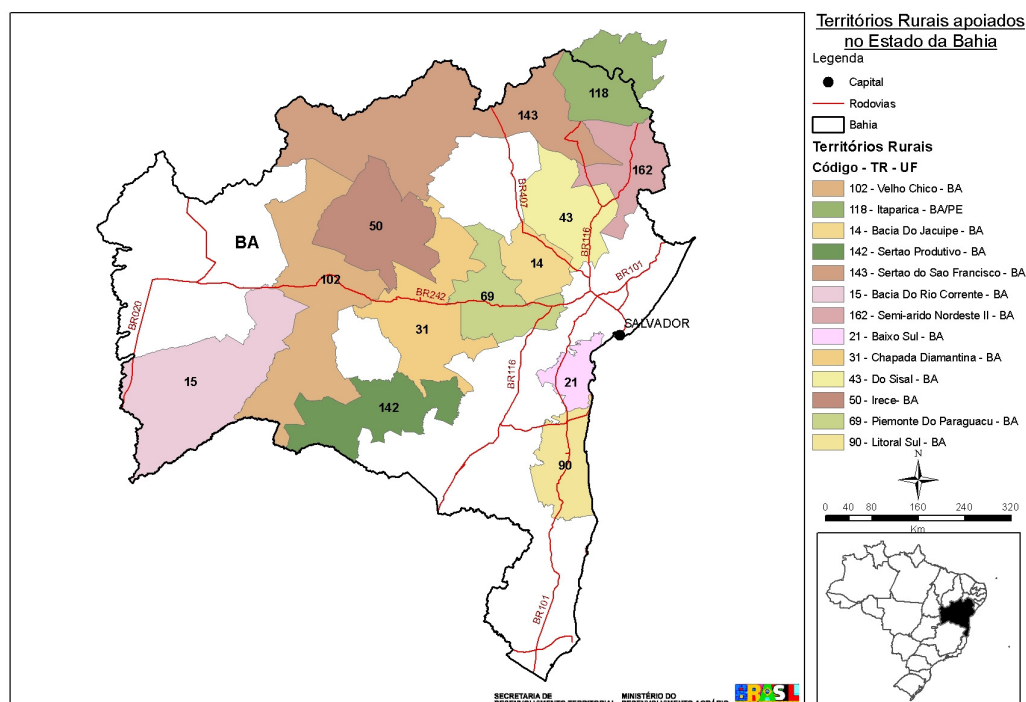


Figura 6 - Territórios Rurais apoiados pela SDT – Bahia

Fonte: Brasil (2010e).

No Programa Territórios da Cidadania estão incluídos nove territórios da Bahia: Velho Chico, Chapada Diamantina, Baixo Sul, Sisal, Irecê, Litoral Sul, Semiárido Nordeste II, Sertão do São Francisco, além de Itaparica (Bahia/Pernambuco⁷) (Figura 7).

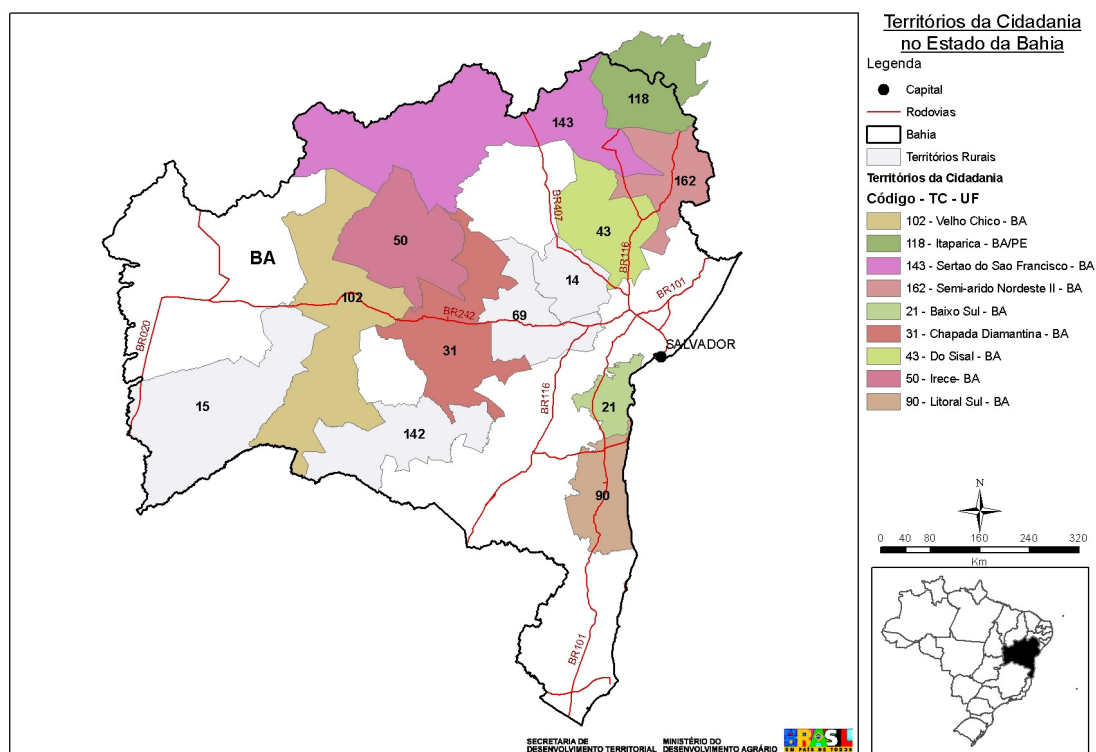


Figura 7 - Territórios da Cidadania – Bahia

Fonte: Brasil (2010e).

Vale salientar que os territórios rurais apoiados pela SDT são a base dos Territórios da Cidadania. Assim, para ser incluído nesse Programa, o território precisa estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR), do MDA/SDT. A inclusão no Programa Territórios da Cidadania significa, concretamente, uma ampliação da política de desenvolvimento territorial, já que o Programa articula diferentes ministérios, não sendo apenas uma ação do MDA. Nesse sentido, o território incluído no Programa Territórios da Cidadania passa a ter prioridade na sua inserção em determinadas políticas públicas, além de receber um maior volume de recursos.

⁷ Nos documentos do Programa Territórios da Cidadania, o Território de Itaparica é apresentado como um dos seis territórios apoiados no estado de Pernambuco.

Em uma tentativa de tipologia, uma avaliação da própria SDT classifica os territórios do estado da Bahia em três diferentes estágios: implantação, fortalecimento e consolidação. Assim, a Bahia teria seis territórios em fase de implantação; doze em fase de fortalecimento; e oito em fase de consolidação, como apresentado no Quadro 2.

Estágios	Territórios
Implantação	Semi-árido Nordeste II, Oeste, Bacia do Paramirim, Piemonte Norte Itapicuru, Itapetinga, Metropolitano de Salvador
Fortalecimento	Bacia do Jacuípe, Bacia do Rio Corrente, Piemonte do Paraguaçu, Portal do Sertão, Extremo Sul, Recôncavo, Vale do Jequiçá, Piemonte da Diamantina, Vitória da Conquista, Litoral Norte, Médio Rio de Contas, Sertão Produtivo
Consolidação	Velho Chico, Irecê, Litoral Sul, Baixo Sul, Sertão do São Francisco, Itaparica, Chapada Diamantina, Sisal

Quadro 2 - Estágios dos territórios do Estado da Bahia

Fonte: Dias (2009).

Dos nove territórios da Bahia no Programa Territórios da Cidadania, oito são considerados em fase de consolidação. A única exceção é o Território Semiárido Nordeste II, classificado como em fase de implantação. No conjunto dos treze territórios rurais apoiados pela SDT, quatro estão identificados em um estágio de fortalecimento; entre os demais territórios, oito estão em fase de consolidação e um em fase de implantação (que envolve os nove territórios do Programa Territórios da Cidadania).

Esse é um exercício de caracterização do estágio da política de desenvolvimento territorial nos territórios de identidade da Bahia, realizado pela SDT. A classificação é baseada na análise de três aspectos básicos: Colegiado Territorial; Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável; arranjos institucionais, redes e articulação de políticas públicas. A forma como esses aspectos estão sendo desenvolvidos em cada território caracteriza os diferentes estágios do processo: territórios em fase de implantação, por exemplo, ainda estão em uma etapa de formação do Colegiado e não iniciaram a construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS).

Isso reflete a necessidade de diferentes graus de atuação direcionados para o desenvolvimento territorial. No caso dos territórios em estágio ainda de implantação, o foco é a formação dos Colegiados Territoriais; aqueles em fase de fortalecimento estão direcionados para a elaboração do plano e dos instrumentos de gestão; já os territórios em processo de consolidação, precisam focar principalmente na qualificação do plano e do que já foi construído e na gestão dos projetos e empreendimentos.

Velho Chico e Chapada Diamantina, territórios analisados nesta tese, estão classificados na fase de consolidação. O Quadro 3 apresenta uma caracterização da estrutura dos territórios em estágio de consolidação, demonstrando em que fase se encontra alguns aspectos prioritários da política de desenvolvimento territorial: o Colegiado Territorial; o Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável; e os arranjos institucionais, as redes e a articulação de políticas públicas. Na prática, esses elementos têm uma composição bem diferenciada entre os territórios.

Produtos	Caracterização
Colegiado Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Colegiado Territorial normatizado, legitimado e funcionando <input checked="" type="checkbox"/> PTDS como instrumento de gestão <input checked="" type="checkbox"/> Plano Operacional elaborado e com agenda definida <input checked="" type="checkbox"/> Tarefas e atribuições dos membros definidas em Câmaras/Comissões Temáticas <input checked="" type="checkbox"/> Acompanhamento de projetos <input checked="" type="checkbox"/> Núcleo Técnico com funcionamento total ou parcial em momentos específicos <input checked="" type="checkbox"/> Articulador Territorial atuando
Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> PTDS construído e concluído de forma participativa, mas ainda não considerado como referência para as entidades e instituições que integram o Território <input checked="" type="checkbox"/> Estudo de Potencialidades Econômicas (EPE) e Plano Safra Territorial (PST) <input checked="" type="checkbox"/> Projetos Territoriais sendo implementados, tendo como referência o PTDS <input checked="" type="checkbox"/> Projetos Territoriais com modelo de gestão definidos
Arranjos institucionais, redes e articulação de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Arranjos Institucionais construídos, com atribuições pactuadas <input checked="" type="checkbox"/> Redes sendo integradas e fortalecidas pelo Território <input checked="" type="checkbox"/> Políticas Públicas mapeadas e algumas sendo articuladas em torno de projetos

Quadro 3 - Caracterização da estrutura dos territórios em estágio de consolidação

Fonte: Dias (2009).

O estado da Bahia tem tido destaque no debate sobre o desenvolvimento territorial. Segundo um dos entrevistados, a Bahia avançou bastante em termos de concepção da política; contudo, na prática, os resultados não correspondem. Na sua visão, “a Bahia tem um problema sério na gestão pública: não tem como ter gestão social dissociada de gestão pública” (ENTREVISTADO 32).

A criação da Coordenação Estadual dos Territórios (CET) é vista como uma iniciativa inovadora, fruto da mobilização da sociedade civil. Um dos entrevistados afirma que “o grande diferencial da Bahia nesse processo foi ter o governo carlista” (ENTREVISTADO 30). Assim, essa mobilização diferenciada da sociedade civil é associada muito mais a um forte contexto de oposição à política de desenvolvimento territorial proposta pelo governo federal, “[...] do que uma coisa específica da capacidade de luta dos movimentos baianos” (ENTREVISTADO 30).

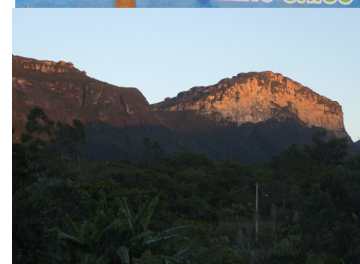
Velho Chico

*Das margens do rio Opará
Brotou o Território “Velho Chico”:
Brotas, Muquém do São Francisco,
Barra, Brejinhos, Morpará,
Serra do Ramalho tem lugar,
Malhada, Riacho de Santana,
Paratinga, Matina, Ibotirama,
Feira da Mata, Igaporã,
Bom Jesus – estrela da manhã,
Sítio do Mato, Carinhanha.*

*Nas entranhas do Velho rio
Percorre o suor do ribeirinho
As águas que lavam com carinho
O rosto da embarcação febril
Deságuam no mar com todo brio
Levando a esperança “bêradeira”
E as linhas que tecem a guerreira,
Mulher que nasceu da força bruta
São feitas com fios de amor e luta
Tecidas pelas mãos de uma parteira*

*Em cada ilhota uma Maria,
Em cada cidade um Chico.
Tem gente pobre, têm ricos...
São muitos acres, poucos “Bias”.
A sede dos nobres não sacia,
Mas a vontade do povo não acaba,
É por isso que a luta não desaba
E a cada minuto se expande!
Feito “Senzala & Casa Grande”
Uma margem mansão, a outra: “taba”.*

(Cléber Eduão, Território Velho Chico em versos, 2009)



5 CARACTERIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS EM ANÁLISE

Este capítulo apresenta uma caracterização dos territórios pesquisados, introduzindo elementos históricos da sua formação e revelando aspectos socioeconômicos e culturais que identificam as áreas de estudo. Além disso, são apresentadas as respectivas estruturas dos seus Colegiados Territoriais, revelando os principais atores envolvidos na política de desenvolvimento territorial.

Como dito, foram escolhidos para análise o Território Velho Chico e o Território Chapada Diamantina, no estado da Bahia, ambos apoiados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) desde 2003 e incorporados ao Programa Territórios da Cidadania em 2008.

5.1 TERRITÓRIO VELHO CHICO

5.1.1 Um pouco de História e Caracterização do Território

O Território Velho Chico é constituído por 16 municípios, situados no Vale do São Francisco, abrangendo uma área de 46.327 km², com uma população, de acordo com o Censo 2000 do IBGE, de 349.689 habitantes. Integram o Território os seguintes municípios: Barra, Bom Jesus da Lapa, Brotas de Macaúbas, Carinhanha, Feira da Mata, Ibotirama, Igaporã, Malhada, Matina, Morpará, Muquém de São Francisco, Oliveira dos Brejinhos, Paratinga, Riacho de Santana, Serra do Ramalho e Sítio do Mato (Figura 8). Desses municípios, grande parte está incluída na Região Econômica do Médio São Francisco, sendo que Oliveira dos Brejinhos e Brotas de Macaúbas fazem parte da Região Econômica da Chapada Diamantina e Igaporã, da Região Econômica Serra Geral.

O Rio São Francisco é o grande elo entre todos os municípios, com forte influência econômica e cultural. Inserido na região de clima semiárido, o Território Velho Chico tem um volume de chuvas concentrado em alguns meses do ano, o que limita as atividades agrícolas. Em função disso, a exploração agrícola no Território tem, na maioria dos plantios, o caráter

de subsistência, com baixo nível tecnológico e uso intensivo da mão de obra familiar. Um dos seus potenciais é a atividade pecuária, em especial a caprino e a ovinocultura.

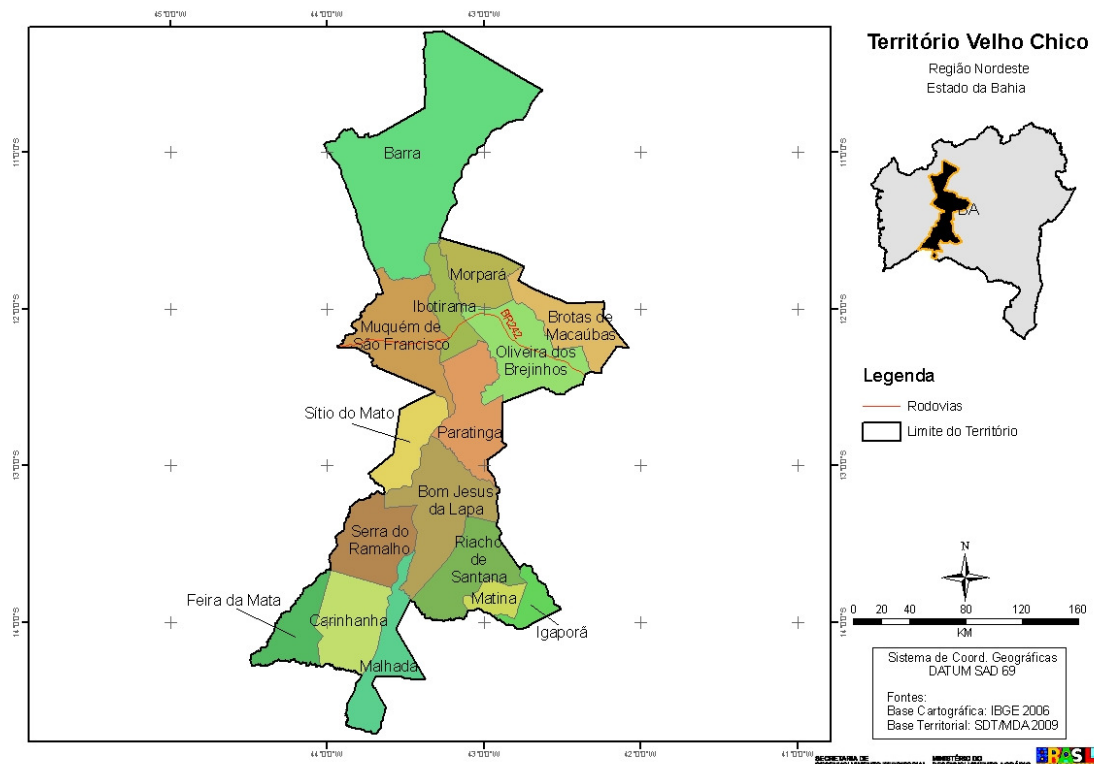


Figura 8 - Mapa do Território Velho Chico

Fonte: Brasil (2010e).

O desbravamento do Vale do São Francisco teve início em 1553, com as “entradas” para o interior da colônia para a obtenção de mão de obra escrava nos engenhos e canaviais.

As frentes pioneiras que alcançaram o vale do São Francisco contribuíram para transformá-lo em área de colonização, baseada na criação extensiva de gado cujo mercado foi impulsionado pela descoberta das minas no Alto São Francisco, definindo o surgimento de vários núcleos de povoamento em toda extensão do vale, constituídos em torno dos ‘currais’ ao longo do rio. (QUAN, 2008, p. 4).

Assim, a ocupação colonial ocorreu apenas no início do século XVII, associado ao processo de expansão da atividade pecuária que, por sua vez, foi impulsionado pela descoberta das minas. O Rio São Francisco, que, segundo Camelo Filho (2005), era chamado

de “Rio dos Currais”, em função da atividade pecuária desenvolvida, passou a ser conhecido como rio da “integração nacional”, após a Independência do Brasil, em função da sua localização (entre a região aurífera e Salvador – então capital da colônia), tendo um papel extremamente importante.

Posteriormente, com a mudança da capital para o Rio de Janeiro (1763) e o esgotamento da produção aurífera, houve um enfraquecimento no processo de colonização da área. Mas o povoamento existente suscitou o desenvolvimento de uma agricultura de subsistência. Toda a região do Médio São Francisco vivenciou, então, um processo de estagnação até os anos de 1970. Apenas a partir do final dessa década, observa-se uma maior intervenção governamental nesse espaço, através da construção de rodovias e da implantação de projetos de irrigação.

Em 1972, através da Superintendência do Vale do São Francisco – SUVALE,¹ foi criado o PROVALE, voltado para a modernização e a dinamização da região. Este projeto tinha como foco a proteção das margens e a melhoria da navegabilidade do Rio São Francisco; obras de urbanização, infraestrutura social e saneamento; projetos de reflorestamento e de irrigação; criação de parques nacionais e construção de rodovias. Uma das rodovias construídas foi a BR-242, ligando Barreiras a Ibotirama. Foi também construída a ponte sobre o Rio São Francisco, fazendo a ligação com Brasília e Salvador.

A SUVALE foi transformada, em 1974, na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), com atuação direcionada para a agricultura irrigada, especialmente a produção de frutas. Para Camelo Filho (2005, p. 83), “[...] o Projeto mais antigo do Vale foi apresentado em 1847; trata-se da transferência de parte da água do Velho Chico para outras bacias do semi-árido”. É a atual polêmica proposta de transposição do Rio São Francisco.

Segundo Quan (2008, p. 6), “[...] o resultado dessas intervenções significou uma reorganização produtiva e, como consequência, a valorização fundiária e um novo arranjo regional”. Uma característica importante do Território Velho Chico, associada ao seu desenvolvimento socioeconômico, é o coronelismo:

[...] um dos lugares onde este fenômeno mais resistiu ao tempo. Além do isolamento e do tipo de colonização, os fenômenos do mandonismo e da violência estão

¹ Em 1945, foi criada a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) e, em 1948, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), substituída pela Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), em 1967.

diretamente associados à concentração da posse da terra. Uma região que se fechou sobre si mesma, desenvolvendo uma cultura local com tipos sociais característicos, como o cabra, o coronel, o cangaceiro, o vaqueiro, o barqueiro, o pescador e outros. (QUAN, 2008, p. 5).

Na sua história, está muito presente a luta dos movimentos sociais, particularmente a luta pela terra, com destaque para as comunidades de fundo e feche de pasto. São formas de organização tradicionais no semiárido baiano, em que o uso e a ocupação das terras ocorrem de modo comunitário. “As propriedades comunitárias são abertas, sem cercas que distingam a posse de cada um ou mesmo os seus limites gerais” (QUAN, 2008, p. 15). Esse sistema de ocupação coletiva tem a sua origem associada ao próprio processo de colonização; a organização política, contudo, é recente, tendo iniciado nos anos de 1970, quando foi decretada a chamada “Lei dos 04 fios”, que exigia a construção de cercas com quatro fios de arame para prender o criatório de animais de pequeno porte. Contudo, “o bode criado preso depende de uma ração alimentar diária que o sertanejo não tem condições de oferecer. E é nesse particular que qualquer lei que limite o seu exercício representa uma ameaça ao sistema” (PLANO..., 2008, p. 28). É nesse contexto que as comunidades de fundos de pasto começam a se organizar, na chamada “luta do bode solto”. Na década de 1980, as comunidades iniciam um processo organizativo, como pessoa jurídica, para receber o título coletivo da terra, conforme a Lei de Terras da Bahia (PLANO..., 2008).

Estas comunidades são formações socioeconômicas que configuram um modelo singular de posse e uso da terra, cuja expressão social vai além da sua validade como força produtiva. As propriedades coletivas são ocupadas por uma comunidade de origem familiar comum, onde se realiza, como atividade predominante, um pastoreio comunitário extensivo de gado de pequeno porte e, subsidiariamente, uma precária agricultura de subsistência, representada, principalmente, pelos cultivos do milho, do feijão e da mandioca. (OLALDE; OLIVEIRA; GERMANI, 2007, p. 11).

Os dados do Projeto GeografAR, referente ao ano de 2006, registram um total de 14 associações de fundos de pasto, distribuídas nos municípios de Brotas de Macaúbas e Oliveira dos Brejinhos. No final dos anos de 1990, foi criada uma Central de Associações de Produtores de Caprinos e Ovinos dos Municípios de Oliveira dos Brejinhos e Brotas de Macaúbas – CEAPRI, que congrega nove associações filiadas: oito associações de fundo de pasto e um assentamento.

Em todos os municípios que fazem parte do Território Velho Chico, a elevada concentração de terras é um aspecto marcante. Quan (2008), utilizando os dados do Censo Agropecuário do IBGE 1995-1996, avaliou a concentração de terras no Médio São Francisco, através do Índice de Gini.² O autor demonstra que 63,2% dos municípios do Médio São Francisco apresentam um grau de concentração fundiária de “forte a muito forte” (0,701 a 0,900) e 15,8%, grau de concentração de “muito forte a absoluta” (0,901 a 1,0). Esses percentuais são superiores aos registrados para o conjunto dos municípios do estado da Bahia, revelando que a concentração de terras, embora característica da estrutura fundiária baiana, assume contornos acentuados nesse espaço.

É possível identificar fortemente os modos diferenciados de organização das atividades produtivas no espaço rural do Velho Chico: o processo de valorização das terras nos anos 1970 afetou o acesso à terra das comunidades tradicionais, bem como provocou o surgimento de outras formas de propriedade, caso dos projetos de irrigação (OLALDE; OLIVEIRA; GERMANI, 2007). “Com a introdução de novas técnicas de acesso à água através da irrigação, redefiniram-se as atividades produtivas e, como consequência, as relações de produção e a estrutura de poder local, assim em alguns casos o ‘latifundiário’ virou ‘empresário’” (QUAN, 2008, p. 10).

Em função do seu processo de formação histórica, o Território Velho Chico apresenta forte diversidade sociocultural, marcada pela presença do Rio São Francisco que representa a identidade desse espaço.

Tendo o rio como a força motriz do povo, a região do Médio São Francisco é ‘singular e plural’. Singular pelas peculiaridades individuais, pela presença marcante do Rio São Francisco, fator determinante do desenvolvimento regional; e plural pela diversidade de culturas e de modos de vida presentes, pela identidade dos seus povos. É esta mistura cultural que forma a identidade territorial do Velho Chico, pautada nas condições econômica, social e cultural ligada ao rio. Rio que é o fio de inspiração dos artistas, da cultura e do povo ribeirinho (PLANO..., 2008, p. 13).

Conforme os dados do Projeto GeografAR, referente ao ano de 2006, foram identificadas 61 comunidades rurais quilombolas, sendo a de Rio das Rãs, no município de Bom Jesus da Lapa, a primeira área quilombola reconhecida no país, nos anos de 1990. Estão

² O Índice de Gini, indicador do grau de distribuição de terras, apresenta valores entre 0 (menor concentração) e 1 (maior concentração).

presentes três aldeias ou agrupamentos indígenas: os povos Tuxá, em Ibotirama, Kiriri, em Muquém do São Francisco, e Pankaru, em Serra do Ramalho e em Muquém do São Francisco.

Conforme os dados do Censo 2000, o grau de urbanização³ do Território é de apenas 43%, denotando a predominância de municípios caracteristicamente rurais. Somente três municípios possuem grau de urbanização acima de 60%: Bom Jesus da Lapa (69,3%), Ibotirama (67,8%) e Morpará (63,9%). Os municípios que compõem o Território Velho Chico são pouco populosos, sendo o maior contingente populacional encontrado em Bom Jesus da Lapa, com 54.421 habitantes, seguido dos municípios de Barra, 44.203 habitantes, e de Serra do Ramalho, 32.600 habitantes (Tabela 4).

Tabela 4 - População urbana e rural e grau de urbanização – Território Velho Chico

Municípios	População Residente			Grau de urbanização (%)
	Total	Urbana	Rural	
Barra	44.203	19.641	24.562	44,4
Bom Jesus da Lapa	54.421	37.726	16.695	69,3
Brotas de Macaúbas	13.003	3.050	9.953	23,5
Carinhanha	27.272	10.483	16.789	38,4
Feira da Mata	6.235	2.822	3.413	45,3
Ibotirama	24.149	16.384	7.765	67,8
Igaporã	14.557	7.101	7.456	48,8
Malhada	15.614	6.073	9.541	38,9
Matina	10.242	2.759	7.483	26,9
Morpará	8.597	5.494	3.103	63,9
Muquém do São Francisco	9.052	997	8.055	11,0
Oliveira dos Brejinhos	21.670	5.817	15.853	26,8
Paratinga	27.679	9.067	18.612	32,8
Riacho de Santana	28.643	11.011	17.632	38,4
Serra do Ramalho	32.600	3.742	28.858	11,5
Sítio do Mato	11.752	6.470	5.282	55,1
Território Velho Chico	349.689	148.637	201.052	43,0

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000).

³ Veiga (2001) critica os critérios utilizados no Brasil para a diferenciação entre “rural” e “urbano”. Conforme o autor, o grau de urbanização “[...] corresponde à porcentagem das pessoas que residem em sedes de municípios e de distritos, independentemente de qualquer consideração sobre suas características geográficas. Por exemplo, de nada importa a densidade demográfica, um dos principais indicadores das concentrações populacionais próprias às cidades, que as distingue dos níveis de rarefação que caracterizam o campo” (VEIGA, 2001, p. 101).

Os dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) para o Produto Interno Bruto (PIB) denotam uma estrutura setorial em que predomina, em todos os municípios, o setor de serviços, seguido da agropecuária. A participação da agropecuária no PIB chega a atingir 41,94% no município de Feira da Mata; a menor participação desse segmento é registrada em Ibotirama (5,63%). Os serviços representam acima de 50% em todos os municípios, com destaque para Ibotirama, com 83,46%, e Barra, com 82,24% (Tabela 5).

Tabela 5 - Estrutura setorial do PIB Municipal – Território Velho Chico

Município	Setores (%)		
	Agropecuária	Indústria	Serviços
Bahia	8,64	28,16	63,21
Barra	7,48	10,28	82,24
Bom Jesus da Lapa	22,93	9,71	67,36
Brotas de Macaúbas	12,09	10,36	77,54
Carinhanha	13,46	13,26	73,28
Feira da Mata	41,94	5,93	52,13
Ibotirama	5,63	10,91	83,46
Igaporã	15,17	10,58	74,26
Malhada	26,95	9,26	63,79
Matina	12,34	10,54	77,12
Morpará	15,72	9,61	74,67
Muquém de São Francisco	31,56	7,72	60,73
Oliveira dos Brejinhos	9,59	11,49	78,91
Paratinga	17,00	9,32	73,68
Riacho de Santana	30,72	9,01	60,28
Serra do Ramalho	28,59	7,85	63,57
Sítio do Mato	36,70	7,39	55,91

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2007).

O PIB do Território Velho Chico atingiu R\$ 1.190,84 milhões em 2007, com destaque para Bom Jesus da Lapa, que teve uma participação de 24,35% nesse total. A participação do Território na produção do estado da Bahia é insignificante (representa apenas 1,08% do PIB estadual), refletindo a grande concentração espacial da economia baiana. O maior PIB *per capita*, de acordo com os dados da SEI para o ano de 2007, foi registrado no município de Bom Jesus da Lapa (R\$ 4.662,16) e o menor, no município de Matina (R\$ 2.048,58).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador que procura avaliar o nível de desenvolvimento associando três dimensões básicas: educação, saúde e renda. Apesar de não conseguir refletir as diferenças entre essas dimensões, por ser uma síntese de indicadores, o IDH serve como referência para os níveis de qualidade de vida de uma população. No Território Velho Chico, os municípios podem ser classificados como de médio IDH. Para o ano de 2002, conforme dados do IPEA/Fundação João Pinheiro/PNUD, o mais baixo IDH municipal foi encontrado em Malhada (0,575) e o mais alto, em Ibotirama (0,698). No *ranking* estadual para o IDH, considerando os 417 municípios baianos, Ibotirama está na 27^a classificação.

De acordo com os dados do Censo Agropecuário 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Território Velho Chico possui 31.256 estabelecimentos familiares, o que representa 88,6% do total de estabelecimentos rurais existentes, revelando a importância desse segmento. Os números sobre a área desses estabelecimentos revelam a elevada concentração de terras: os estabelecimentos familiares ocupam apenas 45% da área total dos estabelecimentos rurais. Considerando a condição do produtor em relação às terras, do conjunto dos estabelecimentos rurais do Território, vale destacar que 16% não são proprietários.⁴ Na atividade agrícola, predomina no Território as culturas tradicionais, como o feijão, o milho e a mandioca.

Importante também destacar a existência de alguns polos de atividade econômica, como os perímetros irrigados, situados principalmente nos municípios de Bom Jesus da Lapa e Barra. Quan (2008, p. 15) chama a atenção para a existência de um “[...] crescente processo da conversão de terras de uso comum à possibilidade de apropriação individual e à sua consequente conversão ao mercado”. Em Bom Jesus da Lapa, por exemplo, foi implantado, no final dos anos de 1980, o Projeto Formoso, perímetro irrigado da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF). O município é destaque na produção de frutas no Vale do São Francisco, em especial a produção de banana.

Outra atividade em expansão no Território Velho Chico é a produção de mel, particularmente no município de Ibotirama. Em função do Rio São Francisco e de seus afluentes, a pesca também tem grande relevância no Território enquanto atividade econômica, prevalecendo a pesca de subsistência. Conforme dados do MDA (BRASIL, 2010b), foi identificado no Território um total de 6.522 famílias de pescadores.

⁴ Estão nas condições de “assentado sem titulação definitiva”, “arrendatário”, “parceiro”, “ocupante” ou “produtor sem área”.

Considerando as atividades não agrícolas, destaca-se a produção de artesanato em palha, particularmente em Feira da Mata, Bom Jesus da Lapa, Ibotirama e Muquém do São Francisco, municípios cuja atividade é orientada pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Bom Jesus da Lapa é conhecido ainda pelo turismo religioso, com a segunda maior festa religiosa católica no país, que acontece no mês de agosto e atrai fiéis para a Procissão ou Romaria de Bom Jesus. Além de ser um centro de turismo religioso, o que promoveu uma melhor estrutura comercial e hoteleira, o município tem uma boa localização, situando-se em um entroncamento rodoviário, que liga Salvador a Barreiras e Brasília. Esses elementos geraram maior dinamismo para Bom Jesus da Lapa, também beneficiado pela construção de uma das três pontes existentes sobre o Rio São Francisco. De fato, apresenta, dentre os municípios do Território, a melhor infraestrutura urbana.

Note-se que também existe no Território um potencial arqueológico ainda pouco conhecido, nos municípios de Carinhanha, Malhada, Matina, Muquém do São Francisco, Oliveira dos Brejinhos e Brotas de Macaúbas.

Os movimentos sociais tiveram um desenvolvimento significativo no Território, com a importante presença da Igreja Católica no apoio e na organização das comunidades pobres. Com esse intuito, foi criada, em 1971, a Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco (FUNDIFRAN), organização vinculada à Igreja, com sede no município de Ibotirama, que desenvolve um trabalho de assessoria e capacitação. Sua origem, associada às ações desenvolvimentistas da Igreja Católica, na Diocese de Barra, tem uma característica mais assistencialista. Contudo, na década de 1980, no contexto do processo de democratização, “[...] foi assumindo uma intervenção mais politizada, assessorando grupos de trabalhadores na luta pela terra, acompanhando a implantação de pequenos projetos produtivos e se pautando nos princípios de educação popular” (LEITE, 2006, p. 73). Nos anos mais recentes, a organização assume um caráter socioambientalista, envolvendo-se particularmente nas questões sobre a defesa do Rio São Francisco.

Além das comunidades tradicionais, são encontrados no Território muitos assentamentos de reforma agrária e acampamentos, organizados pela Coordenação Estadual de Trabalhadores Assentados, Acampados e Quilombolas (CETA). Essa organização surgiu a partir do Projeto Lumiar,⁵ em 1996, e é formada por trabalhadores que lutam pela terra e por

⁵ O Projeto Lumiar, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), objetivava a prestação de serviços de assistência técnica e capacitação para as famílias assentadas de reforma agrária.

assentados de reforma agrária. Conforme Leite (2006, p. 73), a CETA foi assessorada, inicialmente, pela FUNDIFRAN e pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), organizações que tinham um posicionamento mais afastado “[...] das posições e procedimentos do MST, daí o intuito de contribuir na estruturação de um movimento que minimamente tencionasse sua hegemonia”.

Com efeito, os conflitos de terra fazem parte da história do Território Velho Chico, refletindo uma realidade agrária concentradora e excludente. O Território é considerado área reformada prioritária de atuação do INCRA, de acordo com os critérios de concentração fundiária, número de acampamentos, número de assentamentos e de agricultores familiares (PLANO..., 2008). O Projeto GeografAR, no ano de 2006, identificou 51 projetos de reforma agrária, com 8.029 famílias assentadas; a média do tamanho das propriedades é de 41,63 hectares, bem abaixo do módulo rural. O primeiro assentamento de reforma agrária no Território foi implantado em 1988, no município de Barra. Esses assentamentos são atualmente encontrados em praticamente todos os municípios, com destaque para Sítio do Mato, com 11 projetos de reforma agrária. Segundo o MDA (BRASIL, 2010a), existem 8.759 famílias assentadas no Velho Chico.

5.1.2 Estrutura e funcionamento do Colegiado no Território Velho Chico

O Território Velho Chico foi homologado em 25 de setembro de 2003 pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e incluído no Programa Territórios da Cidadania em fevereiro de 2008.

O Colegiado do Território Velho Chico, por sua vez, foi instituído em outubro de 2003, reestruturado em junho de 2004 e ampliado em dezembro de 2005. Conforme o regimento interno do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Velho Chico, o Território é gerido pelo Colegiado Territorial, denominado Conselho de Desenvolvimento Territorial (CODETER), de caráter paritário, reformulado em 08 de abril de 2008.⁶ O CODETER é composto por representantes das instituições da sociedade civil, com atuação comprovada e

⁶ Essa reformulação foi necessária com a inclusão no Programa Territórios da Cidadania, que exige que os Colegiados sejam paritários.

estrutura funcional no Território, e dos poderes públicos instituídos da esfera municipal, estadual e federal, respeitando as representações dos segmentos sociais.

A estrutura do CODETER possui as seguintes instâncias: Plenária, Núcleo Executivo e Núcleo Técnico (Figura 9). A Plenária Territorial é o órgão colegiado superior ao qual competem todas as decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial. O Núcleo Executivo é eleito pela Plenária Territorial com representações das forças estratégicas atuantes no território, de caráter paritário, sendo formado por oito membros entre poder público e sociedade civil. O Núcleo Técnico é constituído por profissionais contratados e/ou cedidos, por tempo determinado, para prestar serviços de articulação, consultoria e coordenação de programas e projetos territoriais. Sua principal atribuição é o apoio técnico ao Núcleo Executivo e ao Colegiado.

Uma das atribuições do CODETER é estimular a criação de Câmaras Técnicas Temáticas, redes territoriais de prestação de serviços (assistência técnica, economia solidária, capacitação, educação, cultura, tecnologias apropriadas, informação/divulgação, entre outras), bem como apoiar a sua estruturação e operacionalização. As Câmaras Técnicas são formadas conforme a necessidade demandada pelo Território, de acordo com o plano de ações integradas e os eixos estratégicos.

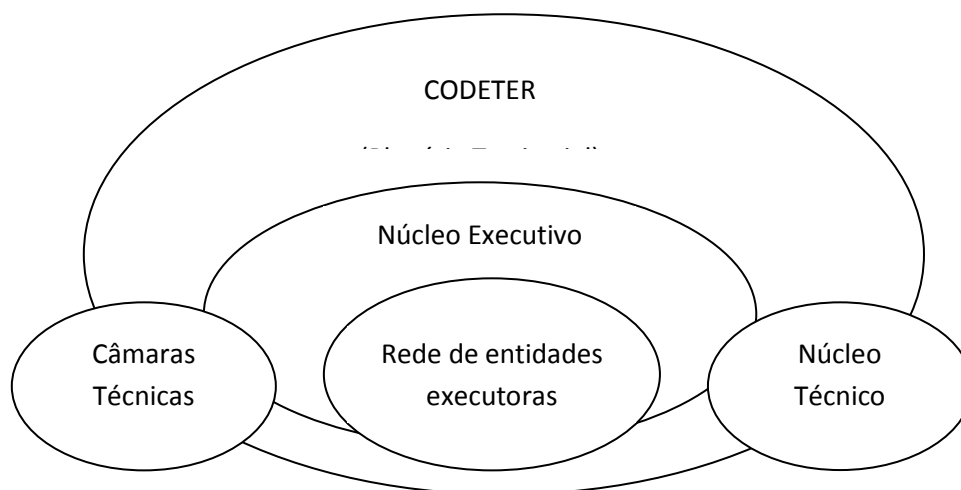


Figura 9 - Estrutura do Colegiado Territorial do Velho Chico

Fonte: Brasil (2008a).

A formação do Território Velho Chico teve início em 2003, quando ocorreu uma reunião convocada pela CODEVASF-2ª e pela Unidade Avançada do INCRA de Bom Jesus

da Lapa, cujo objetivo era discutir questões relacionadas aos projetos do Pronaf-Infraestrutura e ao tema do desenvolvimento sustentável. Nessa ocasião, foram chamados diversos atores sociais (incluindo poder público e sociedade civil) da região do Baixo Médio São Francisco, tendo participado 60 representantes. Essa foi a primeira oficina territorial, tendo ocorrido um debate sobre a política de desenvolvimento territorial, orientado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O objetivo maior era iniciar um processo de sensibilização dos atores para essa política. Alguns eixos de desenvolvimento do Território começaram a ser identificados, e foi feita uma discussão sobre os entraves para esse desenvolvimento. Um dos pontos mais enfatizados foi a construção do conceito de territorialidade; foram, também, apresentados e discutidos projetos econômicos direcionados, em grande parte, para a verticalização da produção da agricultura familiar.

Nessa oficina, foram escolhidas 21 organizações para integrar a Comissão de Instalação das Ações Territoriais – CIAT (Quadro 4), também chamada de Grupo Gestor, responsável pelo processo de avaliação e síntese dos projetos que seriam apresentados pelos grupos formados a partir das organizações presentes direcionados para temáticas específicas. Em julho de 2004, foi oficializado o Colegiado e indicada a Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco (FUNDIFRAN) como entidade de referência do Território, ou seja, a entidade encarregada de realizar a articulação territorial, através de um convênio com o MDA, tendo sido escolhido também o assessor territorial.

Poder público	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA
	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e da Parnaíba – CODEVASF
	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A. – EBDA, de Bom Jesus da Lapa
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, de Ibotirama
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, de Sítio do Mato
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, de Bom Jesus da Lapa
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, de Barra
	Banco do Brasil de Bom Jesus da Lapa
	Universidade do Estado da Bahia
	Gerência Regional do Patrimônio da União – GRPU
Sociedade civil	FUNDIFRAN
	Comissão Pastoral da Terra – CPT
	Coordenação Estadual de Trabalhadores Assentados, Acampados e Quilombolas – CETA
	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia – FETAG, de Bom Jesus da Lapa
	Organização Terra e Liberdade – OTL
	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ, de Bom Jesus da Lapa
	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST
	Central de Associações dos Produtores de Caprinos e Ovinos – CEAPRI
	Polo Sindical
	Escola Família Agrícola de Riacho de Santana
Articulação no Semi-Árido Brasileiro – ASA	

Quadro 4 - Membros da Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT) em 2003 - Território Velho Chico

Fonte: Elaborado pela autora.

Os municípios que compõem o Território Velho Chico foram homologados na 3ª Oficina Estadual de Construção da Estratégia para o Desenvolvimento Territorial, que ocorreu em abril de 2004.

As organizações foram sendo incorporadas ao Colegiado, na medida em que as oficinas eram realizadas. Em dezembro de 2005, o CODETER apresentava uma composição com 33 membros, sendo 15 representantes do poder público (Quadro 5) e 18 representantes de organizações da sociedade civil (Quadro 6).

Poder público federal	Banco do Nordeste do Brasil
	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e da Parnaíba – CODEVASF
	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA
	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA
Poder público estadual	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A – EBDA
	Universidade do Estado da Bahia – UNEB
Poder público municipal	Câmaras de Vereadores
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS
	Prefeituras: Bom Jesus da Lapa, Feira da Mata, Riacho de Santana, Carinhanha, Ibotirama, Malhada e Muquém de São Francisco

Quadro 5 - Composição do Colegiado Territorial em 2005 Poder Público – Território Velho Chico

Fonte: Elaborado pela autora.

Organização	Segmento de representação
Cooperativa Regional dos Apicultores do Médio São Francisco – COOPAMESF	Cooperativas (03)
Cooperativa de Crédito de Economia Solidária – ECOSOL	
Cooperativa de Profissionais em Assessoria e Consultoria Técnica – ASCONTEC	
Associação das Escolas Comunitárias Família Agrícolas da Bahia – AECOFABA	Educação do campo (01)
Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia – FETRAF	Federações (02)
Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETAG	
KIRIRI	Indígenas (03)
PANKARU	
TUXÁS	
Centro de Estudo Sócio-Ambiental da Bacia do São Francisco – CESAB-SF	ONGs (04)
Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco – FUNDIFRAN	
Associação Cultural dos Artistas de Ibotirama – ACARI	
Articulação no Semi-Árido Brasileiro – RODA/ASA	
Colônia de Pescadores	Pescadores (01)
Coordenação Estadual de Trabalhadores Assentados, Acampados e Quilombolas – CETA	Reforma Agrária (04)
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST	
Organização Terra e Liberdade – OTL	
Crédito Fundiário	

Quadro 6 - Composição do Colegiado Territorial em 2005 Sociedade Civil, por segmento de representação – Território Velho Chico

Fonte: Elaborado pela autora.

Em 2008, com a inclusão do Território Velho Chico no Programa Territórios da Cidadania, o Colegiado foi atualizado, tendo por base o princípio da paridade, passando a ser composto por 82 representantes,⁷ sendo 41 organizações da sociedade civil e 41 do poder público. Dentre as organizações do poder público, 9 representam a instância federal; 12, a instância estadual; e 20 abrangem instituições do âmbito municipal.

Poder público federal	Banco do Brasil
	Banco do Nordeste do Brasil
	Caixa Econômica Federal
	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
	Delegacia Regional do Trabalho
	Fundação Nacional do Índio
	Fundação Nacional da Saúde
	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Poder público estadual	Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia – ADAB
	Associação dos Municípios da Serra Geral e Bahia do São Francisco – AMAVALE
	BAHIA PESCA
	Companhia de Ação e Desenvolvimento Regional – CAR
	Câmara Consultiva Regional do Médio São Francisco
	Coordenação de Desenvolvimento Agrário – CDA
	Diretoria Regional de Educação – DIREC
	Diretoria Regional de Saúde – DIRES
	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A. – EBDA
	Empresa Baiana de Água e Saneamento S.A. – EMBASA
	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE
	Universidade do Estado da Bahia – UNEB
	Poder público municipal
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS	
Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente – COODEMA	
Prefeituras (16)	
Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE	

Quadro 7 - Composição do Colegiado Territorial em 2008 Poder Público – Território Velho Chico

Fonte: Elaborado pela autora.

Já as organizações da sociedade civil abrangem um conjunto diversificado, desde os sindicatos de agricultores, cooperativas e associações, até organizações não governamentais, bem como organizações que representam os segmentos da reforma agrária, dos quilombolas e dos pescadores.

⁷ Essa nova composição do Colegiado foi eleita no dia 08 de abril de 2008, no Encontro Territorial de Bom Jesus da Lapa.

Organização	Segmento de representação
Sindicatos dos Trabalhadores Rurais - STR	Agricultura Familiar (09)
Cooperativa Regional dos Apicultores do Médio São Francisco – COOPAMESF	Cooperativas de Produção (03)
Cooperativa dos Produtores de Cana de Açúcar e Derivados do Município de Paratinga Ltda. – COOPACANA	
Cooperativa Agro Mineral Sem Fronteiras Ltda – CASEF	
AMFORMOSO	Artesanato (02)
AMUBSF	
Articulação no Semi-Árido Brasileiro – ASA	Articulação
Cooperativa de Profissionais em Assessoria e Consultoria Técnica – ASCONTEC	Assistência Técnica (02)
Cooperativa de Trabalho do Estado da Bahia – COOTEBA	
Associação dos Produtores de Cana e Outros Derivados – APROCANA	Brejos
Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL	Comércio e Indústria
Cooperativa de Crédito de Economia Solidária – ECOSOL	Crédito Solidário
Associação Cultural dos Artistas de Ibotirama – ACARI	Cultural (02)
ASSALA	
Associação das Escolas Comunitárias Família Agrícolas da Bahia – AECOFABA	Escolas Família Agrícola
Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF	Federação Agricultura Familiar
Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia – FETAG	Federação Sindical
Central de Associações de Produtores de Caprinos e Ovinos dos Municípios de Oliveira dos Brejinhos e Brotas de Macaúbas – CEAPRI	Fundo de Pasto
DIOCESES	Igreja Católica
KIRIRI	Indígenas (03)
PANKARU	
TUXÁS	
Centro de Estudo Sócio-Ambiental da Bacia do São Francisco – CESAB-SF	Organização Não Governamental Socioambiental (02)
Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco – FUNDIFRAN	
Colônia de Pescadores	Pescadores
Central Regional dos Quilombolas – CRQ	Quilombolas
APNCF	Reforma Agrária (06)
Coordenação Estadual de Trabalhadores Assentados, Acampados e Quilombolas – CETA	
Movimento de Libertação dos Trabalhadores sem Terra – MLST	
Movimento de Luta pela Terra – MLT	
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST	
Organização Terra e Liberdade – OTL	Servidores Públicos
Sindicato dos Servidores Públicos do Estado da Bahia	

Quadro 8 - Composição do Colegiado Territorial em 2008 - Sociedade Civil, por segmento de representação – Território Velho Chico

Fonte: Elaborado pela autora.

O Núcleo Executivo está formado pelas seguintes organizações: FUNDIFRAN, ASCONTEC, AECOFABA e FETAG (sociedade civil) e CODEVASF, EBDA e as Prefeituras de Muquém do São Francisco e Carinhanha (poder público). No Núcleo Técnico estão representadas as seguintes organizações: ASCONTEC (três representantes), FUNDIFRAN (dois representantes), ASCOOB, Secretaria de Cultura do Estado da Bahia (articulador territorial de cultura), Movimento Feminista 8 de março – MF-8, EBDA de Ibotirama, Prefeitura Municipal de Igaporã e CODEVASF.

5.2 TERRITÓRIO CHAPADA DIAMANTINA

5.2.1 Um pouco de história e caracterização do Território

O Território Chapada Diamantina, situado na parte central do estado da Bahia, compreende 23 municípios, com uma área total de 30.613,2 km². Fazem parte os municípios de 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, Tapiramutá, Utinga e Wagner, abrangendo uma população de 359.667 habitantes, conforme os dados do Censo 2000 do IBGE.

A história da Chapada Diamantina está relacionada com a atividade de mineração, iniciada no século XVIII: a exploração do ouro e do diamante definiu a formação desse espaço durante mais de um século. O ciclo do ouro teve início no município de Rio de Contas, então importante ponto comercial desse minério. Com o esgotamento do ciclo da mineração, associado com o aumento da competitividade no mercado internacional, em função das jazidas sul-africanas, e com a utilização de métodos de extração rudimentares, ocorreu um período de estagnação econômica.

Apenas nos anos de 1970, com a construção das rodovias federais (BR-116 e BR-242), acontecem mudanças mais significativas na Chapada Diamantina, estimuladas pela ligação com as regiões centrais do país. Essas condições impulsionam o surgimento de novas atividades produtivas, como a cafeicultura e o turismo.

Com a realização destes investimentos estruturantes, a Chapada voltou a se mover economicamente depois de longo tempo de letargia. Além de desempenharem um papel importante na reorganização territorial da região, tais investimentos também criaram as condições para a atração de atividades produtivas modernas, a exemplo da cafeicultura empresarial, da horticultura e fruticultura irrigadas, da mineração em escala industrial e da redinamização da atividade turística (CAR, 1997, p. 46).

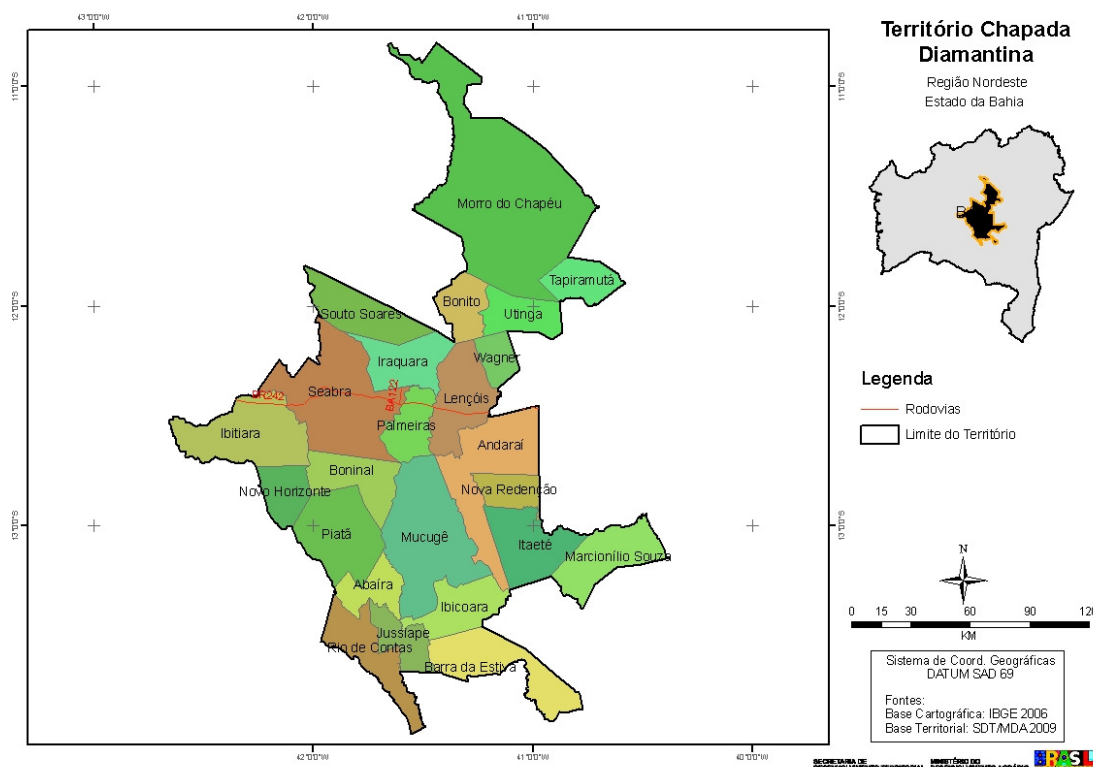


Figura 10 - Território Chapada Diamantina

Fonte: Brasil (2010e).

A atividade turística tem uma particular importância no Território, pelas características naturais que o compõem, associadas ao patrimônio histórico.

[...] o mais belo cenário paisagístico montanhoso da Bahia, formado por quedas d'água, grutas, cavernas, clima de montanha, diversidade botânica (com várias espécies vegetais extremamente raras e ainda não classificadas cientificamente), associado à riqueza do patrimônio arquitetônico traduzida na presença de sítios urbanos e nas ruínas de antigos povoados que evocam o auge da mineração. (BRITO, 1998, p. 67).

Com efeito, a Chapada Diamantina é dividida em dois circuitos turísticos: o do diamante, que compreende os municípios de Seabra, Lençóis, Palmeiras, Iraquara, Andaraí, Mucugê e Itaetê, e o do ouro, abrangendo os municípios de Rio de Contas, Piatã, Érico Cardoso, Jussiape e Livramento do Brumado.⁸

A área do Território da Chapada Diamantina envolve três unidades de conservação, criadas para a preservação dos recursos naturais. São duas Áreas de Proteção Ambiental, sob a responsabilidade direta do estado da Bahia, e o Parque Nacional da Chapada Diamantina, cuja responsabilidade é da União, através do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA)⁹.

De acordo com o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Chapada Diamantina, documento construído nas oficinas territoriais que serve de referência para o planejamento territorial, as atividades agropecuárias tradicionais, com tendência de modernização, e as turísticas são predominantes no Território.

Conforme os dados do Censo 2000, o Território Chapada Diamantina apresenta um grau de urbanização de apenas 43%, o que expressa um número significativo de municípios tipicamente rurais. Assim como no Território Velho Chico, é pequeno o número de municípios com grau de urbanização acima de 60%: somente quatro estão nessa situação – Tapiramutá (72,8%), Lençóis (71,8%), Utinga (67,9%) e Wagner (67,3%). Apenas três possuem um contingente populacional maior do que 20.000 habitantes: Seabra, o mais populoso, com 39.422 habitantes, Morro do Chapéu com 34.494 habitantes e Barra da Estiva com 24.440 habitantes (Tabela 6).

Considerando os dados da SEI, para o ano de 2007, o setor de serviços tem a maior participação na estrutura setorial do Produto Interno Bruto (PIB) em praticamente todos os municípios, seguido da agropecuária (Tabela 7). Apenas nos municípios de Ibicoara e de Mucugê, a participação da agropecuária no PIB supera os serviços, atingindo, 72,3% e 66,3%, respectivamente. Em todos os municípios, a agropecuária representa mais de 10% do PIB, sendo o menor índice registrado em Ibitiara (12,3%).

⁸ Apenas Érico Cardoso e Livramento do Brumado não integram o Território Chapada Diamantina.

⁹ A Área de Proteção Ambiental (APA) Marimbus/Iraquara envolve parte da zona rural dos municípios de Seabra, Iraquara, Palmeiras e Lençóis; a APA de Proteção Ambiental Serra do Barbado, abrange parte da zona rural dos municípios de Abaíra, Piatã, Rio de Contas e Érico Cardoso; no Parque Nacional da Chapada Diamantina, encontram-se parte dos municípios de Lençóis, Andaraí, Mucugê, Palmeiras, Itaetê e Ibicoara.

Tabela 6 - População urbana e rural e grau de urbanização – Território Chapada Diamantina

Municípios	População Residente			Grau de urbanização (%)
	Total	Urbana	Rural	
Abáira	9.067	3.559	5.508	39,3
Andaraí	13.884	7.166	6.718	51,6
Barra da Estiva	24.440	8.933	15.507	36,6
Boninal	12.461	3.821	8.640	30,7
Bonito	12.902	5.501	7.401	42,6
Ibicoara	14.453	4.016	10.437	27,8
Ibitiara	14.443	2.714	11.729	18,8
Iraquara	18.334	5.330	13.004	29,1
Itaetê	14.006	5.454	8.552	38,9
Lençóis	8.910	6.395	2.515	71,8
Marcionílio Souza	10.775	5.097	5.678	47,3
Morro do Chapéu	34.494	19.793	14.701	57,4
Mucugê	13.682	3.317	10.365	24,2
Nova Redenção	8.636	4.492	4.144	52,0
Novo Horizonte	8.502	2.000	6.502	23,5
Palmeiras	7.518	3.999	3.519	53,2
Piatã	18.977	5.771	13.206	30,4
Rio de Contas	13.935	5.684	8.251	40,8
Seabra	39.422	16.749	22.673	42,5
Souto Soares	14.795	5.080	9.715	34,3
Tapiramutá	17.061	12.425	4.636	72,8
Utinga	16.889	11.472	5.417	67,9
Wagner	8.976	6.037	2.939	67,3
Território Chapada Diamantina	356.562	154.805	201.757	43,0

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000).

Na agropecuária, destacam-se as produções de café, mandioca, cana de açúcar, milho e feijão, além do gado de corte. O café é cultivado em quase todos os municípios do Território, sendo os principais produtores Barra da Estiva, Bonito, Ibicoara, Morro do Chapéu, Piatã e Tapiramutá (PLANO..., s.d.).

Tabela 7 - Estrutura setorial do PIB Municipal – Território Chapada Diamantina

Município	Setores (%)		
	Agropecuária	Indústria	Serviços
Bahia	8,64	28,16	63,21
Abaíra	12,85	9,61	77,54
Andaraí	16,53	9,27	74,20
Barra da Estiva	43,04	5,86	51,10
Boninal	15,72	9,76	74,53
Bonito	36,03	5,82	58,15
Ibicoara	72,31	2,74	24,95
Ibitiara	12,34	10,14	77,52
Iraquara	16,87	27,43	55,70
Itaeté	28,45	8,58	62,97
Lençóis	32,33	8,41	59,26
Marcionílio Souza	23,60	9,74	66,66
Morro do Chapéu	33,59	9,56	56,85
Mucugê	66,26	3,57	30,17
Nova Redenção	40,76	7,11	52,13
Novo Horizonte	23,10	9,54	67,36
Palmeiras	17,14	9,41	73,45
Piatã	15,46	9,22	75,32
Rio de Contas	20,37	7,91	71,72
Seabra	16,19	8,05	75,76
Souto Soares	25,29	8,64	66,07
Tapiramutá	39,36	7,57	53,07
Utinga	28,86	7,32	63,82
Wagner	34,85	7,31	57,84

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2007).

O PIB do Território Chapada Diamantina, conforme dados da SEI, atingiu R\$ 1.645,16 milhões em 2007, sendo que os municípios com maior contribuição nesse valor foram Ibicoara, com 14,17%, Seabra, com 10,69%, e Mucugê, com 10,55%. A participação do Território na produção do estado da Bahia representa apenas 1,5% do PIB estadual. O maior PIB *per capita*, conforme os dados da SEI para o ano de 2007, foi registrado em Ibicoara (R\$ 14.701,93) e o menor, em Ibitiara (R\$ 2.409,98).

No Território Chapada Diamantina os municípios são classificados como de médio Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Para o ano de 2002, conforme dados do IPEA/Fundação João Pinheiro/PNUD, o mais baixo IDH foi registrado em Andaraí (0,569) e o mais alto, em Abaíra (0,681). Considerando o IDH do total de 417 municípios baianos, Abaíra está na 43ª posição no *ranking* estadual.

Conforme os dados do Censo Agropecuário 2006, do IBGE, o Território Chapada Diamantina possui 29.708 estabelecimentos caracterizados da agricultura familiar, ocupando uma área de 429.596 hectares. Isso significa que, do total de estabelecimentos familiares do Território, 89,8% são de agricultores familiares, que ocupam apenas 38% da área total, revelando o grau de concentração de terras existente nesse espaço, característica marcante de todo o estado da Bahia. Considerando a condição do produtor em relação às terras, do conjunto dos estabelecimentos rurais do Território, 14% não são proprietários¹⁰.

5.2.2 Estrutura e funcionamento do Colegiado no Território Chapada Diamantina

O Território da Chapada Diamantina é formalmente representado pelo Conselho de Desenvolvimento Sustentável do Território da Chapada Diamantina, constituído sob a forma jurídica de associação civil sem fins lucrativos, de interesse público, conforme consta no seu Estatuto. O Conselho, com sede no município de Seabra, tem a seguinte estrutura básica: Assembleia Geral, Comissão Executiva, Conselho Fiscal, Secretaria Executiva e Núcleo Técnico.

A Assembleia Geral é o órgão máximo da instituição, formada por um representante de cada entidade legalmente constituída. Essas entidades são indicadas para comporem a Assembleia segundo sua importância de atuação no Território.

A Comissão Executiva é um dos órgãos deliberativos formado por sete representantes, sendo quatro da sociedade civil e três do poder público, indicados e eleitos em Assembleia Geral. A Secretaria Executiva, como definido no Estatuto, é o setor de articulação, integração e execução das ações propostas pelo Conselho, sendo composta pelo assessor territorial e por quatro membros da Comissão Executiva, representando as quatro zonas¹¹.

O Núcleo Técnico é uma instância composta por membros de entidades públicas e privadas e da sociedade civil organizada, tendo a competência de elaborar planos, projetos, pesquisas, e acompanhar e assessorar as ações de ordem técnica. O Conselho Fiscal é o órgão

¹⁰ Estão nas condições de “assentado sem titulação definitiva”, “arrendatário”, “parceiro”, “ocupante” ou “produtor sem área”.

¹¹ Considerando o tamanho do Território, foi feita uma divisão dos municípios em zonas da seguinte forma: zonal 1: Rio de Contas, Jussiape, Abaíra, Piatã, Boninal, Novo Horizonte e Ibitiara; zonal 2: Barra da Estiva, Ibiçara, Mucugê, Andaraí, Nova Redenção, Itaetê e Marcionílio Souza; zonal 3: Seabra, Iraquara, Souto Soares, Palmeiras e Lençóis; zonal 4: Morro do Chapéu, Tapiramutá, Bonito, Utinga e Wagner.

de fiscalização, formado por cinco representantes (três da sociedade civil e dois do poder público), eleitos pelos representantes das entidades filiadas.

Na composição inicial do Colegiado do Território da Chapada Diamantina, constavam 41 organizações do poder público e 53 organizações da sociedade civil. Dentre as organizações da sociedade civil, 23 representavam os sindicatos de trabalhadores rurais, além do Polo Sindical (que congrega esses sindicatos) e da FETAG.

Poder público federal	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA
	Banco do Nordeste do Brasil
	Banco do Brasil
	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE
	Caixa Econômica Federal
	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF
	Instituto do Meio Ambiente – IMA
	Instituto de Gestão das Águas e Clima – INGÁ
	Instituto de Gestão das Águas e Clima – CONAB
Poder público estadual	Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia – ADAB
	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A – EBDA
	Companhia de Ação e Desenvolvimento Regional – CAR
	Universidade do Estado da Bahia – UNEB
	Instituto Chico Mendes
	Diretoria Regional de Educação – DIREC
	Diretoria Regional de Saúde – DIRES
	Secretaria de Agricultura do Estado da Bahia – SEAGRI
	BAHIA PESCA
Poder público municipal	Prefeituras

Quadro 9 - Composição do Colegiado Territorial em 2006 - Poder Público – Território Chapada Diamantina

Fonte: Elaborado pela autora.

Organização	Segmento de representação
Associação Comunitária de Andrequice	Associações comunitárias (07)
Agrobon	
Associação Comunitária Vale do Santo Antonio	
Associação de Cultura Popular Quebra Coco	
Associação Comunitária Cruz, Confins e Água Suja	
Associação Comunitária de Suruca	
Associação Comunitária dos Pequenos Agricultores Familiares do Assentamento Zacarias	
Associação de Biodinâmica de Ibicoara	Associações de produtores (04)
Associação de Produtores de Aguardente da Microrregião de Abaíra – APAMA	
Associação de Produtores de Café da Microrregião de Piatã	
Associação dos Caprinocultores e Ovinocultores de Ibitiara – ACOI	
Cooperativa de Floricultores de Bonito	Cooperativas de produção (05)
Cooperativa dos Produtores da Agricultura Familiar – COOPAF	
Cooperativa de Produtores Orgânicos e Biodinâmicos da Chapada Diamantina – COOPERBIO	
Cooperativa dos Produtores de Leite do Médio Paraguaçu – COOPERTAM	
COOAC	
Cooperativa de Trabalho do Estado da Bahia – COOTEBA	Cooperativas de trabalho (01)
Escolas Família Agrícola	Educação do campo (01)
Colônia de Pescadores de Andaraí e Região	Pescadores (01)
Associação de Quilombolas de Seabra	Quilombolas (01)
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST	Reforma agrária (03)
Movimento de Luta pela Terra – MLT	
Coordenação Estadual de Trabalhadores Assentados, Acampados e Quilombolas – CETA	
Polo Sindical da Chapada	Trabalhadores rurais e agricultura familiar (04)
Sindicato dos Trabalhadores Rurais (23)	
Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia – FETAG-Ba	
Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF	
Sindicato dos Produtores Rurais de Boninal	Produtores rurais (03)
Sindicato dos Produtores Rurais de Piatã	
Sindicato dos Produtores Rurais de Seabra	
Associação de Guias e Condutores de Andaraí – ACVA	Turismo e Meio Ambiente (01)

Quadro 10 - Composição do Colegiado Territorial em 2006 - Sociedade Civil – Território Chapada

Diamantina

Fonte: Elaborado pela autora.

Na recomposição do Colegiado, para o biênio 2010-2012, foi proposta duas representações por município (sociedade civil e poder público), além de dez representações para os segmentos de abrangência territorial, estadual e federal, totalizando 66 organizações representativas. Mesmo com essa proposta de reformulação do Colegiado, ainda persiste a presença mais significativa dos sindicatos de trabalhadores rurais, no âmbito das organizações da sociedade civil. Uma mudança importante é que tem sido mais cobrado, principalmente em função do Programa Territórios da Cidadania, a participação efetiva do poder público municipal. A estratégia que está sendo utilizada é o envolvimento da União dos Municípios da Chapada Diamantina.

Poder público federal	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, Seabra
	Instituto de Gestão das Águas e Clima – INGÁ, Seabra
Poder público estadual	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A., Escritório de Marcionílio Souza
	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A., Escritório de Palmeiras
	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A., Gerência Seabra
	Companhia de Ação e Desenvolvimento Regional – CAR, Escritório Seabra
	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, Seabra
	Secretaria de Cultura do Estado da Bahia – SECULT
	Centro de Referência em Atenção às Mulheres
	Diretoria Regional de Saúde – DIRES 27, Seabra
	Diretoria Regional de Educação – DIREC 27, Seabra
Poder público municipal	Prefeitura Municipal de Abaíra
	Prefeitura Municipal de Andaraí
	Prefeitura Municipal de Boninal
	Prefeitura Municipal de Bonito
	Prefeitura Municipal de Iraquara
	Prefeitura Municipal de Itaetê
	Prefeitura Municipal de Jussiape
	Prefeitura Municipal de Lençóis
	Prefeitura Municipal de Piatã
	Prefeitura Municipal de Rio de Contas
	Prefeitura Municipal de Seabra
	Prefeitura Municipal de Souto Soares
Prefeitura Municipal de Wagner	

Quadro 11 - Composição do Colegiado Territorial em 2010 - Poder Público – Território Chapada Diamantina

Fonte: Elaborado pela autora.

Organização	Segmento de representação
Associação de Desenvolvimento Rural de Andaraí e Nova Redenção – ADRA	Associações (07)
Associação de Cultura Popular Quebra Coco de Boninal	
Associação dos Caprinocultores de Ibitiara	
Associação dos Trabalhadores Assentados PA Moçambique em Itaetê	
Associação Local dos Pequenos Produtores Rurais de Rio de Contas em Piatã	
Associação de Desenvolvimento Comunitário Rural Vale do Ribeirão – Rio de Contas	
Associação Comunitária Quilombola de Vazante – Chapada Diamantina	
Cooperativa de Produtores de Leite do Médio Paraguaçu – Marcionílio Souza	Cooperativas de produtores (03)
Cooperativa de Produtores de Aguardente da Microrregião de Abaíra – COOPAMA	
Cooperativa de Produtores Orgânicos e Biodinâmicos da Chapada Diamantina – COOPERBIO	
Federação Baiana de Apicultura e Meliponicultura – FEBAMEL	Reforma agrária (01)
Coordenação Estadual de Trabalhadores Assentados, Acampados e Quilombolas – CETA	
Comitê de Mulheres da Chapada Diamantina	Mulheres (01)
Instituto Pedagógico de Desenvolvimento Agrosocial e Comunitário – INPAC	ONG (01)
Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF	Federações sindicais/ sindicatos (13)
Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia – FETAG	
Polo Sindical da Chapada	
STR de Abaíra	
STR de Bonito	
STR de Iraquara	
STR de Lençóis	
STR de Mucugê	
STR de Nova Redenção	
STR de Palmeiras	
STR de Seabra	
STR de Utinga	
STR de Wagner	

Quadro 12 - Composição do Colegiado Territorial em 2010 - Sociedade Civil – Território Chapada Diamantina

Fonte: Elaborado pela autora.

O Comitê Gestor está formado pelas seguintes organizações: COOPERTAM, Prefeitura Municipal de Seabra, Prefeitura Municipal de Boninal, Gerência da EBDA (Seabra), Escritório da EBDA (Marcionílio Souza), Escritório da CAR (Seabra), FETAG – Polo Sindical da Chapada, COOPAMA, Comitê de Mulheres da Chapada Diamantina, FETRAF-BA Regional Chapada Diamantina.

E o Núcleo Técnico, por sua vez, é formado por: Prefeitura Municipal de Piatã, Prefeitura Municipal de Iraquara, Prefeitura Municipal de Andaraí, Associação Comunitária Seabrense, Secretaria Estadual de Cultura, EBDA Escritório de Abaíra, COOPERTAM de Marcionílio Souza, Associação dos Caprinocultores de Ibitiara, INPAC, COOPAMA, FETAG – Polo Sindical da Chapada, Escritório da CAR de Seabra, Gerência da EBDA (Seabra), Equipe de ATES de Andaraí, Prefeitura Municipal de Seabra, Movimento Velame Vivo, Prefeitura Municipal de Seabra.

Neste capítulo foi feita uma caracterização dos territórios pesquisados, na tentativa de destacar alguns aspectos históricos, socioeconômicos e culturais que identificam as áreas de estudo. Foram, também, apresentadas as respectivas estruturas dos seus Colegiados Territoriais, revelando os principais atores envolvidos na política de desenvolvimento territorial. As configurações associativas dos territórios apresentam aspectos bem diferenciados: o Velho Chico tem uma história mais forte de mobilização social, em função de características do próprio processo histórico do Território, que reflete uma maior diversidade de atores centrais presentes no Colegiado; na Chapada Diamantina, por sua vez, existe uma presença mais concentrada nos sindicatos e nas cooperativas, refletindo as especificidades socioeconômicas desse espaço.

Asa Branca

*Quando olhei a terra ardendo
Qual a fogueira de São João
Eu perguntei a Deus do céu, ai
Por que tamanha judiação*

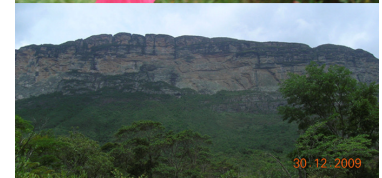
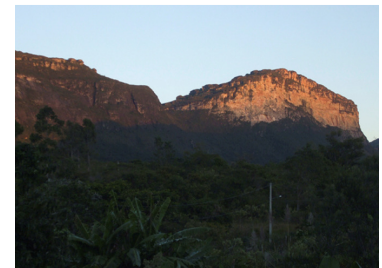
*Que braseiro, que fornalha
Nem um pé de plantação
Por falta d'água perdi meu gado
Morreu de sede meu alazão*

[...]

*Hoje longe muitas léguas
Numa triste solidão
Espero a chuva cair de novo
Pra voltar pro meu sertão*

[...]

(Luiz Gonzaga e Humberto Teixeira)



6 ATORES, RECURSOS E PARTICIPAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DO VELHO CHICO E DA CHAPADA DIAMANTINA

Argumenta-se, nesta tese, que os interesses, estratégias, recursos e capacidades de ação das organizações que constituem as redes associativas dos territórios são bastante diferenciados. Esta heterogeneidade condiciona as formas de relacionamento que se estabelecem entre tais organizações e as instâncias criadas pela política de desenvolvimento territorial. Neste capítulo, com base na pesquisa realizada, procura-se analisar os principais aspectos identificados na dinâmica do desenvolvimento territorial nos territórios escolhidos. O objetivo é entender o efeito de diferentes configurações associativas dos territórios na implantação da política de desenvolvimento territorial.

Inicialmente, são abordados diferentes aspectos do processo de implantação e funcionamento da política de desenvolvimento territorial (elaboração dos Planos, funcionamento e quem participa dos Colegiados, seleção/atuação do assessor, resultados), buscando identificar os atores mais e menos atuantes e caracterizar a sua forma de atuação. Posteriormente, são analisadas as diferenças de capacidades e interesses dos atores dos territórios estudados para responder às demandas da política, a partir da visão dos atores sobre os significados da participação, avaliação de requisitos e dificuldades para participar.

6.1 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

6.1.1 O Processo de Construção do PTDS

Na metodologia adotada pela SDT, o Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS)¹ deve ser um instrumento norteador para pensar o desenvolvimento territorial, orientando programas e projetos a serem definidos em cada território. Configura-

¹ Anteriormente denominado Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

se, nesse sentido, em um dos instrumentos para o planejamento e a gestão, devendo orientar a proposta de desenvolvimento territorial.

A construção do PTDS nos territórios analisados apresentou processos bem diferenciados, refletindo suas dinâmicas específicas. O Velho Chico foi um dos primeiros territórios baianos a construir o Plano, construção iniciada em 2005/2006, com uma dinâmica que agregava os municípios em zonas.

De acordo com as informações contidas no próprio PTDS do Velho Chico, a elaboração do Plano foi resultado de uma série de oficinas e de encontros, realizados em diferentes municípios do Território. Para o levantamento dos eixos aglutinadores, foram realizadas duas oficinas. Na construção final do Plano, ocorreram três oficinas territoriais: a primeira no município de Ibotirama, com a presença da equipe do Projeto GeografAR, da Universidade Federal da Bahia (UFBA), e de um assessor da Rede Nacional de Consultores (RNC), da SDT, que apresentou os estudos propositivos; a segunda oficina, em Oliveira dos Brejinhos, foi focada na discussão dos objetivos e da visão de futuro do Território; a terceira, em Paratinga, foi feita a apresentação e a aprovação final do Plano, em dezembro de 2006. Nesse processo de construção do Plano, é importante destacar que o Território Velho Chico contou com a contribuição do Grupo de Pesquisa GeografAR, da UFBA, que colaborou principalmente no levantamento de informações para o diagnóstico do Território.

Conforme consta no próprio documento,

[...] o PTDRS busca, sobretudo, estabelecer as diretrizes mínimas de desenvolvimento sustentável, priorizando projetos e ações com capacidade de reduzir efetivamente a estagnação econômica do Território Velho Chico e gerar alternativas de emprego e renda consistentes ao longo do tempo, conservando os ecossistemas e recursos naturais e estimulando o senso de cidadania e participação dos assentados (PLANO..., 2008, p. 9).

A construção do Plano é considerada um processo de aprendizado, como fica evidenciado no próprio documento:

A elaboração do PTDRS foi um verdadeiro exercício de cidadania, um compromisso de mudança e de definição de responsabilidades sobre os caminhos a trilhar para alcançar o futuro desejado. Significou, também, aprendizado e descoberta de novas capacidades e habilidades para fazer o planejamento e a gestão do desenvolvimento (BRASIL, 2008a, p. 10).

Uma das maiores dificuldades apontadas pelos entrevistados foi na relação entre a sociedade civil e o poder público. “[...] acho que ajudou a gente a abrir mais pra dialogar com o poder público e com as prefeituras que é quem está mais próximo com a gente” (ENTREVISTADO 2). Essa dificuldade expressa uma ideia de oposição que tradicionalmente caracteriza as relações entre o Estado e a sociedade civil, como entes de naturezas opostas e lógicas diferenciadas: “É difícil você colocar sociedade civil e poder público juntos. Esse é o grande desafio. [...] porque essa não era a prática, nunca foi essa a prática” (Entrevistado 28). Em função disso, parece existir certa resistência para uma ação mais compartilhada, não apenas por parte da sociedade civil, mas, também, no âmbito dos gestores públicos, particularmente nos governos municipais. Além disso, são apontados os próprios problemas operacionais, que revelam a falta de sintonia em função de recursos humanos e financeiros: “Quando o cara da sociedade civil pode, o cara do poder público está sem diária, não tem combustível pro carro, não pode ir” (ENTREVISTADO 28). O processo de construção do PTDS proporcionou uma aproximação entre essas esferas, inaugurando, em muitos casos, uma interlocução até então praticamente inexistente e, por isso, repleta de conflitos.

A presença marcante dos movimentos sociais é, por um lado, um elemento que facilita o processo de mobilização para o debate territorial no Território Velho Chico. Por outro lado, a ação desses movimentos tradicionalmente de reivindicação pode caracterizar uma dificuldade maior no diálogo com o poder público. Observando a Comissão instalada para mobilização inicial dos atores territoriais, percebe-se que, na sua composição, das onze organizações da sociedade civil, quatro eram de organizações vinculadas ao movimento de luta pela terra². Ao longo do tempo, outros atores foram incorporados, como parte do próprio processo de formação e ampliação do Colegiado, bem como de ampliar o escopo dos segmentos envolvidos no debate territorial. Contudo, algumas dessas organizações que participaram do processo inicial tiveram, posteriormente, um afastamento da política. Esse aspecto será depois analisado, mas é importante registrar que esse afastamento sinaliza uma dificuldade de diálogo nesse espaço institucional, bem como a não identificação com a política, já que aspectos como a estrutura fundiária não são focos prioritários das ações territoriais. O diálogo exige uma mudança de postura que talvez não seja interessante para determinadas organizações:

² No Quadro 4, do Capítulo 5, constam as organizações que integraram a Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT) em 2003, no Território Velho Chico.

[...] o poder público é o poder público, era uma coisa sempre que era ou demandada ou cobrada, era algo a parte, distante, e a sociedade civil era aquela reivindicatória, que cobra, que busca. De repente, você transforma eles num Colegiado, constrói essa instância, são eles que têm que tentar juntos pensar o futuro de um território. Não é simples. É uma quebra de paradigma muito grande. (ENTREVISTADO 28).

Na visão do articulador estadual, o Plano do Velho Chico consegue ser um instrumento que realmente orienta a definição dos projetos prioritários para o desenvolvimento territorial. Dessa forma, a elaboração do Plano conseguiu, em grande parte, dar conta da definição dos eixos de desenvolvimento que, posteriormente, foram contemplados nos diferentes projetos/programas elaborados pelo Território. Como exemplo, cita o fato de que, em 2009, todos os projetos apresentados ao Programa de Infraestrutura e Serviços (PROINF) faziam parte das cadeias produtivas definidas no Plano:

[...] o que eu acho interessante do Plano do Velho Chico foi eles terem conseguido, dentro das possibilidades, enxergarem os eixos de desenvolvimento que eles imaginavam naquele momento para o Território, que eles construíram naquele momento para o Território, e mais ou menos começaram a indicar quais cadeias produtivas deveriam trabalhar. [...] Isso pode parecer simples, mas em outros territórios muitas vezes você faz um plano e o plano vira um bicho estático lá e os projetos muitas vezes nada têm a ver com os eixos que foram construídos, com as ideias que foram discutidas no plano; o plano vira uma peça técnica colocada lá numa gaveta e os projetos muitas vezes viram disputas de organizações individuais ou disputas de alguns municípios. E no Velho Chico eles pegaram as cadeias, foram de município por município, esse Núcleo Técnico, fizeram o levantamento de uma série de projetos; esses projetos foram discutidos no Colegiado e foram eleitos os projetos prioritários para serem apresentados para o PROINF. (ENTREVISTADO 28).

No Plano, foram definidos quatro eixos de desenvolvimento: fortalecimento da agricultura familiar, democratização do acesso à terra, valorização da educação do campo e conservação e uso racional dos recursos naturais. Para cada eixo foram definidas linhas de ação e projetos/programas específicos, conforme metodologia definida pela SDT.

Em outubro de 2009 foi iniciado o processo de qualificação do Plano, e um novo debate a partir do documento já elaborado buscou ajustes e adequações. Assim, neste segundo momento, a estratégia a ser utilizada, conforme o assessor territorial, é a de realização de debates por segmento, como mulheres e quilombolas; a cultura também será incluída, enquanto eixo de desenvolvimento e serão feitos planos por cadeia produtiva. A preocupação, neste momento, é direcionar oficinas territoriais por segmento, buscando incorporar novos atores no processo de discussão da política de desenvolvimento territorial.

No caso do Território da Chapada Diamantina houve uma grande dificuldade no processo de construção do PTDS. Segundo um dos assessores territoriais, o Território da Chapada Diamantina teve problemas com a consultoria, em função de constantes alterações nos responsáveis pelo acompanhamento desse processo.

A construção do Plano da Chapada Diamantina durou aproximadamente dois anos, sendo considerado um processo lento. As oficinas (abrangendo em torno de 10 a 12 encontros) foram realizadas no município de Seabra, que dispõe de maior estrutura e está situado na área central do Território, embora tenha dificultado a participação de atores territoriais de municípios mais distantes, crítica feita pelos representantes das organizações entrevistadas:

[...] eu queria uma coisa itinerante [...] pressionei que essa coisa não ficasse uma coisa presa, uma coisa fixa; uma coisa que mobilizasse outras cidades, outras comunidades, então eu penso que deveria ter construído assim, uma forma de estar colocando as pessoas em contato com novas cidades. (ENTREVISTADO 20).

Foram definidos seis eixos aglutinadores, que sintetizam os principais problemas discutidos nos encontros territoriais: agricultura familiar; saúde; educação e cultura; meio ambiente; turismo; infraestrutura (abrangendo transporte, moradia, abastecimento de água e saneamento, energia, comunicação e segurança pública). Esses eixos nortearam os debates do Território no processo de construção do Plano. Em relação à agricultura familiar, foram definidas as seguintes cadeias produtivas: café, cana, leite, oleaginosas, mandioca e caprino-ovinocultura. No eixo de educação e cultura, vale destacar a atenção do Território para as questões de educação do campo, considerada um aspecto estrutural para o desenvolvimento territorial, com foco no modelo de escola família agrícola.

A versão disponibilizada do Plano não parece ter sido revisada, apresentando o aspecto de um produto que não foi finalizado. Além dessa questão relacionada ao aspecto formal, o Plano tem um caráter muito generalista, particularmente na apresentação dos problemas que envolvem os eixos aglutinadores. Não é muito clara, no documento, a percepção das especificidades do Território Chapada Diamantina, fazendo com que não responda ao requisito de ser um instrumento para orientar os projetos e as ações territoriais. A articuladora estadual que acompanha o Território ressalta que sua elaboração foi em 2006 e

[...] é um Plano totalmente defasado, não foi concluído como ele deveria ter sido, e a gente agora está trabalhando na qualificação desse Plano, incorporar novas dimensões, fazer com que esse Plano seja atualizado, enfim, mudar realmente o formato do Plano, é um Plano que não diz muita coisa, aliás, não diz quase nada se você for pegar pra analisar [...]. (ENTREVISTADO 29).

Um dos aspectos abordados no Plano é a questão ambiental:

Os problemas ambientais que permeiam o Território Chapada Diamantina são muitos e exigem um maior envolvimento das organizações no sentido de estancar o processo de degradação e recuperar as áreas degradadas, tendo como desafio a reforma agrária e a melhoria da qualidade de vida dos que vivem na zona rural. (PLANO..., s.d., p. 22).

Em relação ao turismo, o PTDS registra que existe uma concentração de investimentos nesse segmento na Chapada Diamantina, direcionados para a formação de uma infraestrutura, como a construção de um aeroporto e a expansão da rede hoteleira. Embora reconheça a importância desses investimentos, o documento considera a necessidade de priorizar ações que promovam maior desenvolvimento social.

É interessante observar no Plano do Território Chapada Diamantina a definição de cinco atividades rurais não agrícolas, consideradas importantes na geração de renda e ocupação para as famílias, demonstrando uma tentativa de superar a visão setorial, limitada apenas às atividades agrícolas. Assim, o Território elegeu o apoio para as seguintes atividades rurais não agrícolas: artesanato, mineral, madeira, turismo rural e transportes. Contudo, na composição do Colegiado, predomina a representação rural, demonstrando que a política ainda mantém um caráter fortemente setorial. A “setorialização” é um aspecto observado em outros estudos realizados (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007; DIAS, 2008), definindo temas, interesses e atores envolvidos nos Colegiados Territoriais.

Na visão dos atores entrevistados, a construção do Plano é um momento de aprendizado e de conhecimento do Território, apontando potencialidades e carências. No entanto, houve uma grande dificuldade na própria compreensão do significado do Plano e na capacidade de apresentação concreta de uma proposta de desenvolvimento. Segundo um dos assessores territoriais, uma das maiores dificuldades na construção do Plano foi o diagnóstico dos problemas, especialmente no levantamento de informações por parte de alguns atores.

[...] tivemos dificuldades com alguns atores; nós precisávamos de informações de alguns atores [...] a falta de compreensão porque você tem que construir isso com todos os atores. Nas oficinas, você tem uma participação muito grande, mas nem todo mundo compreende às vezes determinadas situações pra você materializar a proposta não é fácil. [...] Aprovar uma ideia em plenária é uma coisa que envolve um exercício muito grande, um trabalho, uma paciência. (ENTREVISTADO 27).

Os problemas na construção do Plano estão, em grande parte, relacionados com a falta de capacidade técnica para a sua elaboração, fato reconhecido pelos representantes da sociedade civil:

[...] deveria ter maior participação do Estado na construção do Plano, que a construção é nossa, o envolvimento tem que ser da gente, tudo do Plano tem que ser informações da Chapada, mas deveria ter pessoas mais qualificadas pra fazer o Plano, ajustar o Plano da forma que tem que ser. (ENTREVISTADO 17).

A fala desse entrevistado indica que o conhecimento técnico seria uma capacidade detida pelas instituições do poder público. Essa visão é reforçada pela articuladora estadual da Chapada Diamantina, que destaca que o Território tem grandes problemas para a elaboração de projetos e para a captação de recursos, o que é comum em muitos territórios.

[...] pessoas técnicas que possam contribuir, participam do Colegiado, mas não têm o aval de suas entidades pra dispor de tempo; por exemplo, nós temos o pessoal da EBDA lá, ótimo, mas o pessoal da EBDA não é liberado oficialmente para estar participando das reuniões como pra estar elaborando projetos para o Território, eles têm que dar conta também do seu trabalho. (ENTREVISTADO 29).

Assim, os atores mais “capacitados” tecnicamente seriam dos órgãos do poder público, que não têm disponibilidade para o devido apoio técnico ao Colegiado. Em função disso, o Núcleo Técnico, por exemplo, é considerado pela articuladora estadual como desarticulado, já que os atores mais presentes da sociedade civil não estão aptos para as atividades mais técnicas.

A construção do Plano é avaliada, pelos atores sociais da Chapada Diamantina, um processo de aprendizado, que exige a compreensão do próprio significado de um plano. Nesse processo, como afirma um dos entrevistados, “[...] passamos a ver o território não mais como

área geográfica, mas de relacionamento de arranjos” (ENTREVISTADO 18). E mais uma vez surge, nas falas, a importância do estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade:

[...] primeiro, cada vez brigamos mais para o poder da democracia participativa (que fazemos parte), e temos sempre a história da democracia representativa que nos opõe também, e o que é que a gente diz teoricamente? Prefeito é ladrão, senador é ladrão, governador é ladrão, essa briga de poder; eles lá dizem, eles lá são rebanho de baderneiro, desorganizados, só querem fazer zoadas, a briga do poder /.../ isso no início a gente tinha essa briga bem mais acirrada de que nós queríamos uma fatia do poder, a democracia participativa, mas com o tempo notamos que essa vontade que a gente tinha tem que ser compartilhada, hoje nós já aceitamos que nem tudo é o poder da democracia participativa, nem tudo é o poder da democracia representativa, e hoje a gente já procura a participação maior dos prefeitos, da democracia representativa, para fortalecer essa figura de território. (ENTREVISTADO 18).

Os dois territórios estão em um processo de qualificação do Plano, o que significa uma revisão e uma atualização desse instrumento de gestão territorial. Nessa reformulação, um dos aspectos centrais é a tentativa de incorporar outros setores, que inicialmente não estavam contemplados. Como afirma um dos articuladores, o envolvimento de novos segmentos é, inicialmente, uma imposição, já que as normas do Programa Territórios da Cidadania exigem um Colegiado paritário.

Pode parecer uma perda de espaço, mas é importante porque você atrai outros segmentos do desenvolvimento que não estão e a política começa a deixar de ser setorial e passa a ser realmente territorial. Não é simples porque ali estão vários interesses, disputas; /.../ mas, também, se não for por esse caminho a gente vai continuar com uma política setorial; vai ter alguns casos de crescimento, de desenvolvimento acho que bem localizados, mas você não vai ter uma generalização do desenvolvimento no território. (ENTREVISTADO 28).

6.1.2 Visão dos atores sobre a política de desenvolvimento territorial

Questionados sobre o diferencial da política de desenvolvimento territorial, em relação ao modelo das políticas tradicionais de desenvolvimento implantadas no país, os entrevistados apontaram como principal aspecto a possibilidade de participação da sociedade civil.

Eu vejo um grande avanço; no aspecto da democracia, aspecto democrático, onde a gente vê o território um espaço de democracia, onde a sociedade civil hoje tem condições de participar; [...] principalmente, do envolvimento, pertencimento, do espaço democrático, onde a sociedade civil possa participar das políticas públicas. (ENTREVISTADO 17).

Outro aspecto destacado é a possibilidade de interlocução entre diferentes atores, permitindo conhecer a diversidade territorial e revelar as potencialidades e as carências dos distintos municípios.

Na visão dos atores sociais que participam dos Colegiados Territoriais, o caráter participativo é o grande diferencial da política de desenvolvimento territorial em relação ao modelo das políticas tradicionais de desenvolvimento. O papel da sociedade é ressaltado enquanto protagonista na construção do desenvolvimento territorial.

A diferença é essa que a gente tem participação direta, a gente participa, sugere, discute, dá prioridade, não é coisa que vem de cima pra baixo, a gente que organiza, levanta as necessidades e aí vai escolhendo as prioridades; é uma coisa que a gente vem participando. (ENTREVISTADO 3).

Ao lado do aspecto participativo, a “integração” entre Estado e sociedade civil é reconhecidamente vista pelos entrevistados como um avanço sobre os modelos tradicionais de políticas públicas. Essa possibilidade de diálogo caracteriza o que um dos entrevistados denominou de uma

[...] política integrada, onde integra tanto o poder público como a sociedade civil; não dá pra você fazer projeto de desenvolvimento territorial pensando só no poder público, como também não dá pra você pensar nessa política onde você trabalhe só com a sociedade civil, você precisa trabalhar com os dois públicos, e nós temos conseguido fazer um diálogo dentro desse público, onde nós temos conseguido alcançar as nossas metas, os nossos objetivos. (ENTREVISTADO 1).

Em uma perspectiva mais ampla, o articulador estadual do Território Velho Chico destaca que

[...] a diferença é você trazer à luz um Brasil que o Brasil não queria ver que é o Brasil rural, o Brasil do interior, é o Brasil com a agricultura familiar e a reforma agrária sendo foco, sendo o ator principal. [...] o Brasil do rural, porque o rural é sempre associado ao atraso, ao pouco tecnológico. (ENTREVISTADO 28).

Além desse aspecto, outros dois grandes diferenciais citados pelo entrevistado foram o recorte territorial, buscando romper com a lógica de planejamento municipal, e a formação dos Colegiados: “[...] um grupo formado pela sociedade civil e poder público discutindo visões e alternativas de desenvolvimento para um grupo de municípios. E está sendo dado cada vez mais a esse grupo o poder de pensar, de discutir, de decidir. (ENTREVISTADO 28). Ademais, no caso dos territórios que fazem parte do Programa Territórios da Cidadania, há a integração das políticas públicas.

Apesar do avanço enquanto espaço democrático de participação, as falas dos entrevistados demonstram uma limitação no processo de decisão da política, denotando as restrições existentes no poder de decisão do Colegiado: “O que diferencia é a participação da sociedade, acho que a participação, pelo menos pra opinar. De repente não decide, mas, pelo menos, opina” (ENTREVISTADO 16).

Questionados sobre a possibilidade de fazer alguma alteração nessa política, os entrevistados do Território Velho Chico citaram aspectos como “concretização das propostas”, “processo menos lento”, “continuidade”, “trabalhar com a motivação dos atores”. Esses elementos caracterizam as formas tradicionais de “fazer política”. Os recursos são, muitas vezes, encaminhados para as prefeituras, o que gera uma burocracia no processo de implantação dos projetos, e, no caso das prefeituras inadimplentes, a própria inviabilidade de execução, porque a Caixa Econômica não libera o recurso nessas condições.

As respostas do Território Chapada Diamantina não são diferentes. Caso tivessem a possibilidade de efetuar mudanças na concepção da política de desenvolvimento territorial, os entrevistados indicaram questões como “igualdade no voto dos municípios”; “entendimento das secretarias”; “poder de decisão”; “menos burocracia na captação de recursos”; “mais conhecimento das comunidades”.

Os trâmites burocráticos recebem atenção especial nas críticas dos entrevistados da Chapada Diamantina: além da morosidade do processo, o problema central é a captação de recursos, já que o Território não pode receber diretamente os recursos. Assim, a capacidade de execução dos projetos fica limitada pelas imposições legais do seu financiamento. No Território Chapada Diamantina, foram relatados casos em que o recurso foi para as prefeituras

e não teve a destinação adequada, ou citados exemplos de prefeituras inadimplentes e, portanto, impossibilitadas de receberem os recursos públicos.

[...] se pudesse mudar essa burocracia, do dinheiro chegar até a ponta onde vai ser administrado pelos trabalhadores rurais, ele não tem culpa de nada do que está acontecendo, mas é impedido de receber recursos, se pudesse mudar essa política de captação de recursos, seria muito importante. (ENTREVISTADO 17).

Alguns desses aspectos revelam a distância entre a concepção da política e a sua efetivação nos territórios. É o caso do “entendimento das secretarias”, que se refere ao pouco conhecimento da política (ou, mais especificamente, reconhecimento) no âmbito das administrações públicas, particularmente as estaduais. No caso da Bahia, embora os territórios tenham sido reconhecidos pelo governo como unidades de planejamento, na prática poucas secretarias estaduais assumiram essa territorialização do espaço, incorporando-a no seu processo de gestão das políticas públicas. “[...] e agora o que precisa é que os secretários, o próprio governo dentro de suas secretarias, larguem um pouco, ofereçam um pouco o poder e venham entender de perto essa política territorial”. (ENTREVISTADO 18).

Ao falar da necessidade de “igualdade no voto dos municípios”, o entrevistado refere-se ao desigual processo de representação, já que a participação nas plenárias acaba sendo influenciada pelo tamanho e pela localização dos municípios, beneficiando os maiores e os mais bem situados no Território.

[...] porque as cidades maiores elas levam mais pessoas, mais representantes, elas conseguem mais coisas, por falta de mobilidade nas cidades menores até, por não ter tanto carro pra estar levando tanta gente, a gente acaba perdendo; acho que era isso que tinha que melhorar, eu acho até um ato de covardia, uma cidade que está acontecendo os eventos receber a maioria dos investimentos, enquanto as outras que estão participando da mesma forma receber bem menos. Desestimula até a participação. (ENTREVISTADO 20).

Considerando o aspecto de “mais conhecimento das comunidades”, o entrevistado destaca a falta de conhecimento ainda existente da política de desenvolvimento territorial para grande parte da população:

[...] eu sei que a informação na totalidade não chegou ainda com qualidade necessária, ao seu Zé que mora lá [...], a Dona Menina que mora ali no Remanso, a não sei quem lá que mora na Estiva, que são as pessoinhas que vão sofrer as influências dessas políticas; muitas vezes nos vários encontros vão os intelectuais orgânicos. [...] Eu acredito que ainda realmente essa informação de qualidade precisa chegar às comunidades pra elas entenderem, intervirem ou não. (ENTREVISTADO 19).

Na fala de um dos entrevistados do Território Velho Chico surge a questão da elaboração dos projetos:

Precisava ser mais direto o projeto, ser mais rápido; está havendo muitas emendas, essas emendas estão dificultando pra gente; ajustes que têm que fazer no projeto; no período que é aprovado o projeto não chega, e vai pra outra emenda, e vai pra primeira, segunda, terceira emenda... e isso atrapalha... atrasa nosso processo, pode desestimular o outro lado do processo. (ENTREVISTADO 4).

As “emendas” referidas pelo entrevistado são os diversos ajustes que muitas vezes precisam ser feitos nos projetos, por não estarem adequados às normas exigidas, o que retarda o processo de liberação de recursos e provoca desestímulo nas organizações. Essa fala reforça a falta de conhecimento técnico das organizações da sociedade civil para a elaboração dos projetos. Os territórios possuem em sua estrutura um Núcleo Técnico, que deve apoiar a elaboração dos projetos. No caso do Território Velho Chico, o Núcleo Técnico é composto por quatro organizações do poder público e sete da sociedade civil. Na Chapada Diamantina, são nove do poder público e oito da sociedade civil.

6.1.3 Quem participa e quem não participa?

Apesar de o Colegiado ser composto por uma grande diversidade de organizações, tanto do poder público quanto da sociedade civil, ainda são poucas as que têm uma presença mais significativa nesse espaço. O Quadro 13 apresenta as organizações citadas como mais participativas na política de desenvolvimento territorial do Velho Chico, da sociedade civil e do poder público. Da sociedade civil, foram citadas pelos entrevistados apenas dez organizações, sendo que duas delas não foram identificadas especificamente, mas apenas o

segmento que representam (associação de indígenas e sindicatos). Do total, quatro, representam o segmento de sindicatos de trabalhadores e agricultores familiares; duas cooperativas; uma associação; e duas organizações não governamentais. Em relação ao poder público, foram citadas apenas cinco entidades mais participativas.

Das 41 organizações do poder público que compõem o Colegiado Territorial, apenas cinco foram citadas como mais participativas. Na sociedade civil, a participação fica restrita também a poucas organizações: do total de dez citadas, duas são entidades de referência no Território (a FUNDIFRAN e a ASCONTEC). A Cooperativa de Profissionais em Assessoria e Consultoria Técnica – ASCONTEC foi criada em 1998 e congrega profissionais de várias áreas para prestação de serviços. Assim, essa organização tem um papel diferenciado no Território, já que trabalha diretamente com os projetos, atuando não apenas no Velho Chico, mas, também, em outros três territórios do estado da Bahia.³ É uma das entidades que recebe recursos do MDA para a gestão territorial (uma das entidades executoras) e, assim, sua participação está diretamente associada ao próprio objetivo da organização.

Poder público	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A. – EBDA
	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e da Parnaíba – CODEVASF
	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE
	Prefeitura de Muquém de São Francisco
	Câmara de Vereadores de Carinhanha
Sociedade civil	Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco – FUNDIFRAN
	Cooperativa de Profissionais em Assessoria e Consultoria Técnica – ASCONTEC
	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia – FETAG
	Cooperativa de Apicultores Regionais – COOPAMEL
	Associação de indígenas*
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Oliveira dos Brejinhos
	Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Ibotirama
	Sindicatos*
	Cooperativa de Crédito Rural de Economia Solidária – ECOSOL
Cooperativa Regional dos Apicultores do Médio São Francisco – COOPAMESF	

Quadro 13 - Organizações Mais Participativas – Território Velho Chico

Fonte: Elaborado pela autora.

* Não foi citada uma organização específica, mas a categoria.

Vale destacar que, apesar do Território demonstrar maior capacidade de mobilização de diferentes atores, a participação fica limitada em alguns grupos, privilegiando ainda um

³ Dentre esses, o Território Chapada Diamantina.

caráter setorial e demonstrando uma limitação na efetiva participação dos distintos atores. É interessante observar, também, que grande parte das organizações citadas como mais participativas são as que estão envolvidas em algum núcleo específico do Colegiado (Executivo ou Técnico). O articulador estadual do Velho Chico destaca que esses núcleos têm sido bastante ativos no Território, o que, de certa forma, contribui para centralizar a atuação nesses atores, retirando um pouco do envolvimento do conjunto do Colegiado.

Embora seja um Território em que a questão da terra é fundamental em uma discussão sobre desenvolvimento, as organizações vinculadas ao tema da luta pela terra não participam efetivamente do debate territorial. É o caso da Comissão Pastoral da Terra (CPT), que tem uma postura clara de afastamento do processo de desenvolvimento territorial: essa foi uma das organizações mais citadas pelos entrevistados do Território Velho Chico quando perguntados sobre organizações atuantes, mas que não participam do Colegiado. O representante da CPT justifica essa posição questionando um dos aspectos centrais da política de desenvolvimento territorial: a participação.

[...] Os territórios têm sido mais um mecanismo de legitimação da política do governo e não de participação direta como deveria ser. As coisas já vêm definidas e quem participa ali meramente legitima, não tem capacidade de influenciar. Então, essa é uma leitura que a gente faz e por isso não estamos participando. (ENTREVISTADO 12).

Outro motivo apresentado é que a CPT não considera prioridade a participação nessa política. “A prioridade para nós tem sido esse trabalho com as comunidades em conflito [...]” (Entrevistado 12). Nesse aspecto, a organização parece considerar que o seu foco principal é manter uma atuação reivindicativa, o que entra em contradição com a sua participação na política de desenvolvimento territorial. Na fala do entrevistado, é marcante a necessidade de manter uma posição de conflito com o Estado:

[...] e com relação aos órgãos a gente não tem relação nenhuma com o órgão público. A relação nossa é uma relação através dos movimentos com os quais a gente trabalha, por exemplo, com o INCRA é de total pressão para que se faça reforma agrária, para que se regularizem os territórios tradicionais, que são direitos das comunidades; com o IBAMA é de que fiscalize os problemas ambientais na região e por aí vai. (ENTREVISTADO 12).

O representante da CPT do Território Velho Chico apresenta ainda uma postura bastante crítica da política de desenvolvimento territorial, considerando que a ideia de “território” é um mecanismo meramente legitimador do tradicional modelo excludente de desenvolvimento.

Eu acho que a principal crítica é que a gente percebe que é mais um espaço de empatação das lutas concretas do povo, ou seja, você cria um mecanismo, com características dos mecanismos neoliberais para legitimar uma política que já está dada. Então, ou seja, você pra garantir transposição do São Francisco, pra garantir ferrovia Oeste-Leste, pra garantir 49 projetos de barragem, pra garantir mineração, pra garantir hidrovía do São Francisco, pra garantir o agronegócio no Oeste, e toda infraestrutura, [...] todo o sistema logístico pra o funcionamento do agronegócio aqui, que passa por outros espaços de decisão, você cria um mecanismo chamado território pra dar uma ‘válvula de escape’ pra aqueles povos, as populações mais carentes, mais pobres, tenham uma oportunidade de legitimar aquilo que já está dado pra ela, ou seja, as migalhas do que sobra do Estado, e dessa política desenvolvimentista desse governo. (ENTREVISTADO 12).

É importante lembrar que a CPT esteve presente no processo inicial de formação do Território. Contudo, em meados de 2005, a organização manifestou sua opção em se afastar da representação direta do CODETER, disponibilizando sua vaga para os movimentos sociais e participando apenas de algumas oficinas de interesse. Posteriormente, a CPT afastou-se completamente da discussão da política de desenvolvimento territorial no Velho Chico. Para o assessor territorial, esse afastamento “[...] é uma definição política de não participar diretamente ou não executar convênios dentro desse espaço de políticas públicas; [...] uma decisão política da CPT” (ENTREVISTADO 25).

Os quilombolas e os indígenas foram citados por alguns entrevistados como segmentos com pouca participação no Colegiado. Nesses casos, a ausência pode estar muito mais relacionada às dificuldades de recursos financeiros e humanos para a participação.

No Território Velho Chico, é visível a presença forte de organizações do poder público com uma atuação importante no Colegiado, como a EBDA e a CODEVASF, que claramente assumiram a discussão da abordagem territorial nesses espaços. No caso da EBDA, o representante da organização no Território é o Coordenador Geral do Núcleo Executivo, evidenciando o seu engajamento no processo. Segundo Arilson Favareto, a centralidade dessas organizações no Colegiado não é um aspecto positivo: “[...] porque essas organizações

tendem a reproduzir no âmbito dos fóruns o seu peso político, tendem a reproduzir essa correlação de forças que ela tem fora dos territórios no âmbito dos Colegiados”.⁴

O Território Chapada Diamantina é claramente representado no seu Colegiado Territorial pelos segmentos do mundo rural, particularmente da agricultura familiar. As organizações vinculadas ao espaço urbano não estão envolvidas na discussão da política de desenvolvimento territorial. Mesmo no âmbito rural, os grandes produtores não têm representação no Colegiado.

O Quadro 14 apresenta as organizações citadas como mais participativas no Território Chapada Diamantina. Dentre as 16 organizações consideradas mais participativas, no âmbito da sociedade civil, 10 são vinculadas aos movimentos sindicais. Além dessas, foram citadas as escolas famílias agrícolas, quatro cooperativas e uma associação.⁵ Esta última foi citada pelo seu próprio representante entrevistado, com a ressalva de que era participativa, apesar de estar atualmente mais afastada do debate territorial. Ao ser questionado sobre uma organização relevante no Território, mas que não tem participado, o entrevistado citou também o seu próprio exemplo:

[...] nesses últimos tempos, a gente se enquadraria nisso, porque a gente deu uma freada, mas diante das novas políticas quem sabe a gente não volte com todo empenho; é porque também há um aumento dos passivos ambientais e aumento da população, [...] a pressão do desenvolvimento da Chapada tem nos feito refém. (ENTREVISTADO 20).

A ausência, nesse caso, é apontada como resultado da falta de disponibilidade de tempo, diante do aumento das atividades da organização.

Observando a composição do Comitê Gestor⁶ é interessante notar que, também no Território Chapada Diamantina, boa parte das organizações consideradas mais participativas integra essa instância específica. Vale destacar, também, o maior envolvimento das cooperativas, reforçando a ideia de que o Colegiado tem sido um espaço de discussão de temas vinculados à agricultura familiar. Além de uma cooperativa de trabalho que atua na prestação de

⁴ Entrevista realizada em Aracaju (Sergipe), no IV Fórum de Desenvolvimento Territorial, em novembro de 2009.

⁵ A Associação dos Condutores de Visitantes de Andaraí (ACVA) foi criada em 1997 e atua nas áreas de turismo e meio ambiente. Uma das principais atividades da organização está relacionada com a prevenção e o combate aos incêndios florestais, comuns na Chapada Diamantina.

⁶ Conferir Capítulo 5.

serviços de assistência técnica, as demais cooperativas são de produtores familiares e representam segmentos produtivos importantes no Território: cachaça, leite e café.

Poder público	Secretaria de Agricultura de Andaraí
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Andaraí
	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A. – EBDA
	Companhia de Ação e Desenvolvimento Regional – CAR
Sociedade civil	Associação dos Condutores de Visitantes de Andaraí - ACVA
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Andaraí
	Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia – FETAG
	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF
	Polo Sindical
	Cooperativa de Produtores Orgânicos e Biodinâmicos da Chapada Diamantina – COOPERBIO
	Cooperativa de Trabalho do Estado da Bahia – COOTEBA
	Cooperativa dos Produtores de Leite do Médio Paraguaçu – COOPERTAM
	Cooperativa de Produtores de Aguardente da Microrregião de Abaíra – COOPAMA
	Escolas Famílias Agrícolas – EFAs
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Marcionílio Souza
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lençóis
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Iraquara
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Seabra
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Boninal	
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Nova Redenção	

Quadro 14 - Organizações Mais Participativas - Território Chapada Diamantina

Fonte: Elaborado pela autora.

Nota: alguns entrevistados não especificaram as organizações, citando os seguintes segmentos: prefeituras, associações e sindicatos.

Na realidade, no Território Chapada Diamantina é possível perceber a ausência de muitos atores sociais que representariam segmentos importantes na discussão do desenvolvimento territorial, como no caso das organizações relacionadas ao setor de turismo. A Chapada Diamantina é um espaço conhecido internacionalmente pelas suas belezas naturais e envolve um turismo de alto poder aquisitivo, em que muitas vezes a população local não faz parte desse processo. Essa característica do Território é fundamental para pensar qualquer processo de desenvolvimento que se caracterize pela sustentabilidade. A questão turística vem acompanhada dos aspectos ambientais, que também não parecem estar sendo devidamente representados no Colegiado Territorial: “eu acho que o território fica muito focado na questão social. [...] uma coisa que tem que amadurecer, tem que ficar mais forte no território é o socioambiental. [...] Porque o social lá tá maior que o ambiental”. (ENTREVISTADO 20).

Para o assessor territorial da Chapada Diamantina,

[...] os outros setores não se envolvem porque não acreditam e não por ver que é uma política dos trabalhadores rurais; não acreditam; não têm um histórico também de participação. [...] Os movimentos rurais estão acostumados a lutar pela terra, lutar pelo crédito, lutar pela assistência técnica. [...] Essas organizações não vinculadas ao rural não têm muita mobilização. Atuam de forma isolada. [...] Isso é um ponto negativo para a política. Você só promove o desenvolvimento se todos os atores andarem juntos ainda que você tenha divergências. [...] Quando você diverge de mim, você me dá caminhos. (ENTREVISTADO 27).

Outro segmento importante no Território Chapada Diamantina sem presença no Colegiado é o dos movimentos de luta pela terra e reforma agrária e, nesse caso, a mobilização é um aspecto central dessas organizações. Os próprios entrevistados citaram a presença importante do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), mas que não participa da política de desenvolvimento territorial. Uma das justificativas apontadas é que esse segmento tem demandas muito específicas, cuja forma de reivindicação está muito atrelada aos instrumentos de mobilização e pressão, que fugiria do escopo institucional. Assim, seriam atores sociais que não teriam interesse em participar da política de desenvolvimento territorial.

O MST é forte, poderia estar participando; não participa porque o foco do MST – dentro da estrutura em que estão formados – é a própria pressão deles que viabiliza os objetivos deles; [...] eles têm uma força muito grande e acham que não precisam estar desprendendo essa força em outro foco para trabalhar dentro do Território, e a gente sente falta da participação maior do MST, e também do MLT e da CETA. (ENTREVISTADO 18).

Nesse caso, não existem obstáculos para a participação em função de capacidades e recursos, mas falta de interesse nesse espaço institucional; esse é um tipo de ator que não precisa – pelo menos em parte – deste tipo de fórum, que tende a entrar em choque com uma concepção de mobilização contestatória como forma privilegiada de ação.

As Organizações Não Governamentais (ONGs), particularmente aquelas vinculadas ao meio ambiente, têm uma atuação significativa na Chapada Diamantina. Contudo, no espaço de discussão da política de desenvolvimento territorial não estão presentes. A ONG Avante Lençóis, por exemplo, foi citada por vários entrevistados como uma organização atuante no

Território, mas que não participa do Colegiado. No início do processo de implantação da política de desenvolvimento territorial, a Avante participou, tendo posteriormente se afastado. A justificativa apresentada pela própria representante da organização é a dificuldade de recursos (humanos e financeiros) para a participação.

Hoje a Avante não participa da política de desenvolvimento territorial pela questão de disponibilidade física, econômica, a possibilidade de fazer acompanhamento sistêmico pra que as ações desdobrem, porque participar é isso; é propor, planejar, executar e divulgar, se não é só pra você assinar a presença, então a nossa entidade sempre teve uma atuação muito efetiva, e nossa saída de vários fóruns porque a gente não queria estar lá só de representação, nem pra assinar, dar o nosso aval a muitas coisas que nós discordávamos. (ENTREVISTADO 19).

A representante da ONG também destaca a questão da forma de intervenção da organização:

[...] eu prefiro dizer que a nossa forma de intervenção é diferente, porque o Avante já foi o mobilizador de levar as pessoas pra rua, em passeatas, em grandes manifestações, o movimento surgiu assim. [...] A gente foi mudando paulatinamente porque o mundo é sistêmico, e você tem que viver de acordo com as conjunturas, então depois dessa forma de atuação nós passamos a atuar nos conselhos; hoje a gente atua de outra forma, a gente faz intervenção via rede, via internet, a gente faz muita articulação. (ENTREVISTADO 19).

Na fala da entrevistada, no entanto, é possível perceber, também, certa discordância em termos políticos das discussões no âmbito do desenvolvimento territorial.⁷

[...] tem a outra questão de ter o sangue no olho porque muitas vezes nesses fóruns você vai ter que realmente entrar em uma briga parlamentar pra ficar discutindo por causa de ideia, de proposições, de ações, ou de outro que acha que o recurso tem que ir pra tal lugar assim, assado, e não existe uma visão às vezes sistêmica das coisas; muitas vezes porque uma ou outra pessoa tem uma ação política mais forte, mesmo um resultado de um fórum de não sei quantas pessoas, é dirimido em função de uma articulação política que chegou lá e conchavou e pronto. (ENTREVISTADO 19).

⁷ Outra informação obtida nas entrevistas que justificaria o afastamento da Avante é que a ONG teria concorrido para ser proponente do Território, em um recurso do MDA, tendo perdido para a FETAG.

Ou seja, a existência de grupos com capacidade de controlar as decisões dos fóruns pode ser um fator de afastamento de atores que, assim, ficam marginalizados. Nessa outra fala, também fica refletida uma predominância, muitas vezes, de aspectos políticos, em detrimento de debates mais amplos:

[...] no Território coisa de meio ambiente não era muito bem tratado, até porque quando você mistura FETAG, CONTAG da vida, essas aí, eu me sentia até refém às vezes, aprendi a me politizar também lá dentro; acho que foi um ganho no sentido da gente se politizar, saber como é a política pública, como ela começa e onde ela chega, acho que foi mais por aí, abriu minha cabeça para o Estado, como é que as políticas acontecem em meio a sociedade civil. (ENTREVISTADO 20).

Para alguns atores sociais, a falta de participação das ONGs está relacionada ao pouco interesse, por não considerarem esse espaço importante e, também, por terem outras possibilidades de financiamento. É o que fica evidente nesta fala:

[...] não sei se é pensamento negativo, alguma coisa acontece, não acredita no trabalho, no desenvolvimento, porque eu acredito que muitas aí não acreditam no território como os filhos de Lençóis não acreditavam no turismo; e hoje quem tem mais empreendimentos é o pessoal que veio de fora, acho que quando eles vieram acordar já foi tarde. As ONGs têm mais vantagem porque conseguem dinheiro lá fora, o sindicato não consegue, o território não consegue, o dinheiro vem junto ao governo federal, e as ONGs conseguem outras verbas diferentes. (ENTREVISTADO 21).

Outra ausência observada é a das universidades, particularmente a Universidade do Estado da Bahia (UNEB) que possui campus no Território Chapada Diamantina. A ausência das universidades tem sido um aspecto bastante apontado pelos consultores e articuladores estaduais em relação ao conjunto dos territórios. Os gestores da política de desenvolvimento territorial têm feito fortes críticas às universidades nesse processo. Os órgãos de financiamento, como a Caixa Econômica Federal, responsável pela liberação dos recursos, também foram lembrados pela sua pouca participação. O envolvimento dos intermediadores financeiros seria extremamente importante, já que um dos principais problemas tem sido justamente as dificuldades para liberação de recursos.

Considerando as organizações mais participativas nos territórios analisados, é possível inferir alguns aspectos que caracterizam o espaço institucional dos colegiados e impõem uma

dinâmica própria para a política de desenvolvimento territorial em cada um dos contextos específicos. Nos dois territórios prevalece uma visão setorial, definindo a política de desenvolvimento territorial como algo relacionado ao rural, o que tem afastado atores do espaço urbano. A identificação com a agricultura familiar e com as comunidades tradicionais afasta também os grandes produtores rurais. No Velho Chico, apesar da grande diversidade existente de atores sociais no Colegiado, representando a própria diversidade do Território, a participação ainda fica, na prática, limitada a algumas organizações. Na Chapada Diamantina, o perfil das organizações mais participativas é ainda mais associado com a agricultura familiar, com destaque para a presença das organizações sindicais.

6.1.4 Qualificando a participação

As organizações da sociedade civil do Território Velho Chico entrevistadas consideram a sua participação na política de desenvolvimento territorial “razoável”. A participação da sociedade civil, de modo geral, é identificada como “razoável” ou “forte”. Já o poder público tem uma participação caracteristicamente considerada “fraca”.

A fala de uma das entrevistadas, considerando a participação da sua própria organização, revela certo constrangimento que alguns atores sociais têm para uma participação mais efetiva em determinados espaços:

Eu não diria que forte; fraca de tudo também não, é razoável. A gente ainda fica um pouco fraca na hora de levantar uma discussão, e o Território é um Colegiado muito grande, muitas pessoas, às vezes têm pessoas que falam muito e outras [...] a minha participação é razoável, tem muita gente pra participar, muita gente pra falar. (ENTREVISTADO 5).

O espaço do Colegiado, embora se pretenda igualitário, reflete as desigualdades existentes entre as organizações e/ou os seus representantes, evidenciando as diferentes capacidades (ou recursos) de participação dos atores sociais. Essa mesma entrevistada destaca que uma das dificuldades que a sua organização tem para participar da política de desenvolvimento territorial é “além de tempo, pessoas com mais capacidade de participar” (Entrevistado 5), reconhecendo limitações técnicas para o envolvimento nesses espaços. Essa

falta de capacidade técnica enfraquece e inibe a participação de determinadas organizações, como evidenciado na própria fala transcrita. A capacidade técnica é um dos requisitos mais importantes apontados pelos entrevistados para a participação na política, como será abordado em tópico posterior. Na visão dos entrevistados, participação exige “pessoas que tenham conhecimento, capacidade” (ENTREVISTADO 3). E a falta desses recursos pode representar um constrangimento no debate territorial e/ou limitar as próprias condições de participação das organizações.

A fraca participação do poder público no Território Velho Chico, particularmente das prefeituras, é atribuída a muitos fatores. Em especial, destaca-se uma forte crítica dos entrevistados em relação ao poder público municipal e o predomínio ainda de uma visão tradicional na forma de fazer política, concentrada no Estado.

Acho que muitos prefeitos não participam porque ainda não despertaram para essa nova política de participação, está ainda pensando naquela política antiga, que só o poder público faz tudo. Não despertaram para essa participação conjunta. (ENTREVISTADO 5).

Outro aspecto destacado é o caráter imediatista do poder público, cuja presença está condicionada a um interesse específico, sem uma visão de longo prazo da política de desenvolvimento territorial.

[...] os poderes públicos ainda não entenderam a política territorial, principalmente as prefeituras, e às vezes só procuram no momento que tem projeto, quando não tem projeto [...] aí não tem dinheiro em jogo, eles não procuram. (ENTREVISTADO 14).

O poder público municipal não tem demonstrado motivação para participar do Colegiado Territorial. Esse é um espaço de disputa entre distintos atores, que pode representar perda de poder para as prefeituras. Esse espaço institui uma nova espacialidade supramunicipal: apesar de o município ser ainda o caminho para a entrada de recursos (pois, muitas vezes, o repasse ocorre via prefeituras), não é mais quem define a sua aplicação, já que essa decisão é fruto da discussão no Colegiado.

Os entrevistados também fazem referência à própria natureza do poder público.

[...] a clareza desses dirigentes de perceber que pra haver o desenvolvimento não se parte do 'eu' [...] desenvolver a região, o político não tem ainda na cabeça, dentro dele o desenvolvimento na região, mas tem o povo como uma forma de subir algumas pessoas na vida; eu não vejo político ainda com vontade de fazer o desenvolvimento regional não, a sociedade como todo, eu ainda vejo muito político aqui, nessa região, com o povo pra servir de escada mesmo [...]. (ENTREVISTADO 2).

No Território Velho Chico foi composta uma Comissão Territorial que, no primeiro semestre de 2008, realizou reuniões com os gestores públicos buscando seu maior envolvimento na política. Segundo o assessor territorial, foi uma das estratégias utilizadas para estimular a participação do poder público. Dentre as prefeituras, o assessor territorial destacou a participação dos municípios de Muquém do São Francisco e de Carinhanha e, dentre os órgãos públicos, citou a maior participação da EBDA e da CODEVASF.

De modo geral, as organizações da sociedade civil da Chapada Diamantina consideram a sua participação na política de desenvolvimento territorial “razoável”. Alguns entrevistados reconhecem que a participação depende diretamente do interesse, como revela essa afirmação: “Razoável porque tem horas, tem temas que às vezes não estão ligados aos nossos princípios, aos nossos anseios, então neles a gente não deslumbra e não gasta tanta energia, que a gente aprendeu ao longo desse tempo a otimizar energia. [...]” (ENTREVISTADO 20). Vale destacar que esse entrevistado é representante de uma organização relacionada ao meio ambiente e turismo, uma questão bastante específica e que, embora extremamente importante na realidade da Chapada Diamantina, não tem sido muito considerada no debate territorial.

Quando questionados sobre a participação das organizações da sociedade civil, os entrevistados consideraram de “razoável” a “forte”. Já a participação do poder público foi qualificada de “razoável” a “fraca” no Território Chapada Diamantina.

A grande crítica é também sobre a participação do poder público, particularmente das prefeituras. Para os entrevistados, não existe um envolvimento do poder público municipal no processo de discussão da política de desenvolvimento territorial. Apesar de reconhecerem que houve uma melhora da participação nos últimos anos, especialmente com o Programa Territórios da Cidadania, acreditam que as prefeituras ainda têm uma presença muito restrita e pontual.

[...] eles só vão lá no dia que sabem que têm alguma coisa pra trazer pro município; no dia de uma discussão sem ganho nenhum, que não vai conseguir projeto, que não vai conseguir nada, os gestores se dizem preocupados com o município e acabam fazendo outras coisas e o território não fica como prioridade. (ENTREVISTADO 20).

Essa participação por interesse também fica evidenciada na seguinte fala:

[...] então, se fala de recursos, o poder público já cresce mais o olho, a participação melhorou, mas até então não era uma participação ativa, não enxergava muito o territorial como uma peça-chave pro desenvolvimento dos municípios; passou a ter isso agora, mas antes não tinha essa visão. (ENTREVISTADO 17).

Para o assessor territorial, a participação do poder público é muito pequena. Apenas algumas organizações públicas estaduais têm uma presença mais significativa, como a Companhia de Ação e Desenvolvimento Regional (CAR) e a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A. (EBDA). Em relação ao poder público municipal, dos 23 municípios que compõem o Território da Chapada Diamantina, em torno de oito participam, em geral representados pelos Secretários de Agricultura. Mesmo no caso de Seabra, município que sediava grande parte das reuniões, o poder público era ausente, estando mais participativo agora, com a mudança de gestão.⁸ Foram citados como mais participativos os representantes das prefeituras de Marcionílio Souza, Abaíra, Boninal, Souto Soares e Iraquara. Lençóis e Utinga foram citados como municípios cujas prefeituras eram participativas, estando recentemente ausente.

Falta de credibilidade na política de desenvolvimento territorial e receio da perda de espaço de poder são aspectos sinalizados pelos entrevistados que justificam a baixa participação do poder público.

Não acreditam. O poder público municipal tem outros caminhos para obter seus projetos, seus recursos. E não acreditam nessa coisa de participação. Outra coisa: é difícil estar dividindo esse espaço de poder; alguns se sentem até prejudicados, acham que é uma forma do governo estar esvaziando o poder do município enquanto instituição; [...] se compreendesse saberia que aquilo é um espaço de debates; de aplicação de ideias; não tem nada de tirar poder; quem executa mesmo as ações é o governo. (ENTREVISTADO 27).

A centralidade dos interesses – que não significa necessariamente um interesse financeiro ou material – é um aspecto importante para entender a participação nesses espaços.

⁸ O atual Secretário de Agricultura de Seabra era o assessor territorial no início do processo de construção da política de desenvolvimento territorial.

Poder público e sociedade civil são motivados para a participação e apresentam maior comprometimento na política de desenvolvimento territorial na medida em que esta tem a capacidade de despertar os seus interesses. Nesse sentido, embora na concepção da política a participação seja entendida como um ganho para todos os atores territoriais, na prática, essa nova institucionalidade provoca mudanças que são vistas de formas diferentes. Para o poder público municipal, por exemplo, significa perda de poder de decisão; para determinados atores da sociedade civil, os temas muitas vezes discutidos não são o foco da organização; para outros, existe a possibilidade de obter recursos de fontes de financiamento diversas. A participação muitas vezes tem um caráter muito mais pragmático do que motivações “idealistas”. E, particularmente, no caso do poder público municipal, não participar pode significar uma estratégia, buscando o próprio enfraquecimento de uma política que altera fortemente a lógica tradicional do poder local.⁹

6.1.5 O papel do assessor territorial

Os assessores territoriais atuam nos núcleos técnicos e apoiam a execução de diferentes atividades no território. Representam uma espécie de elo entre a coordenação da política e os atores territoriais. Nos territórios estudados, os assessores apresentam um perfil de atuação diferenciado. Esses assessores são profissionais do próprio território, contratados por uma organização local para o trabalho de articulação territorial.¹⁰

Em junho de 2004, a Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco (FUNDIFRAN) foi indicada pelo Comitê Gestor¹¹ entidade referência e proponente do Território Velho Chico. O nome do assessor territorial foi apresentado pela FUNDIFRAN como condição de assumir o papel indicado enquanto entidade de referência.

⁹ Pesquisa realizada por Dias (2008) no Território Médio Rio Doce, em Minas Gerais, também identifica a ausência do poder público municipal, bem como de atores significativos para o desenvolvimento territorial naquele contexto específico. Prevalece a representatividade dos diferentes atores baseados no interesse da agricultura familiar.

¹⁰ A denominação inicial desses profissionais era “articuladores territoriais”, termo presente nos documentos de referência da SDT. Mais recentemente, o termo foi alterado para “assessores territoriais”. Optou-se pelo segundo termo principalmente para diferenciar dos articuladores estaduais, profissionais contratados pela SDT que acompanham as atividades desenvolvidas nos territórios.

¹¹ Grupo formado para compor a Comissão de Instalação das Ações Territoriais – CIAT.

A FUNDIFRAN é uma organização não governamental que atua na região desde os anos de 1970, com foco na população rural. Suas atividades estão voltadas para o desenvolvimento integrado e sustentável das comunidades rurais, particularmente os assentados de reforma agrária, extrativistas e ribeirinhos. A FUNDIFRAN tem uma atuação reconhecida no Território junto às organizações da sociedade civil, o que lhe confere forte legitimidade enquanto entidade articuladora da gestão territorial.

Pelo fato de que a instituição que conduz o Território ter uma ação autônoma, isso tem ajudado a integrar o Território. A FUNDIFRAN não é do MST, do movimento [...] não é nem de A nem de B; ela é uma instituição autônoma que atua no Território e, com isso, tem ajudado a congregar, a juntar o pessoal e debater. Até pelo fato histórico, 38 anos que atua no Território, dá certa credibilidade e isso ajuda nesse processo. Se você comparar com outro território, onde a instituição que está conduzindo se declara de um segmento, isso dificulta muito o debate, cria uma disputa de poder nos próprios movimentos e não avança muito. (ENTREVISTADO 25).

No Território Velho Chico, o assessor territorial é considerado pelos entrevistados uma figura que tem exercido um papel importante no processo de construção da política de desenvolvimento territorial, com forte capacidade de mobilização e de articulação entre os atores sociais.

[...] eu acho que é importante bastante a entidade que está no núcleo dirigente e a capacidade que tem a assessoria territorial para fazer essas articulações; [...] [a presença do articulador] é uma figura fundamental, é um assessor mesmo, então para não dar nomes, o cara que continua fazendo isso lá, ele tem uma grande habilidade para construir essas relações [...]. (ENTREVISTADO 30).

A sua habilidade no papel de articulação territorial, aliado ao fato de representar uma organização que tem credibilidade no Território, parece contribuir para um maior engajamento dos atores sociais no processo de desenvolvimento territorial. Na própria visão do assessor, os objetivos da FUNDIFRAN estão em sintonia com a política de desenvolvimento territorial, o que justifica a organização ter assumido a articulação territorial.

E quando a gente aceitou o convite de assumir essa articulação territorial, a gente fez uma reflexão dentro da FUNDIFRAN e a gente entendeu que a política territorial também era estratégica pra FUNDIFRAN do ponto de vista político, não tanto do ponto de vista econômico. [...] A gente entrou mais na questão mesmo política e por

a gente entender que nessa política de desenvolvimento territorial a gente estaria também contribuindo com os programas da FUNDIFRAN que era o fortalecimento da agricultura familiar porque o nosso público é a agricultura familiar e o público também de reforma agrária. Tanto é que a gente tem avançado nesse processo de apoio aos grupos que a gente trabalhava, outros grupos que surgiram nos municípios; isso que ajudou também. [...]. (ENTREVISTADO 25).

O fato do assessor – e da entidade que representa – ter uma vinculação histórica com a agricultura familiar implica uma maior capacidade de mobilização desse segmento específico, justamente as entidades identificadas como de maior participação na política de desenvolvimento territorial do Velho Chico.

O papel do assessor enquanto o responsável pela articulação entre os diferentes atores do Território é bem claro para os entrevistados:

Acho que é articular mesmo, fazer essa ponte, de articular entre a sociedade civil, o poder público, as políticas; acho que é o papel de articular mesmo, de tentar a sociedade articulada como um todo, tanto o pessoal da sociedade civil como o pessoal do poder público, e fazer as coisas acontecerem na prática, ver o que é que precisa ser mais articulado, e tentar fazer essa articulação mesmo. (ENTREVISTADO 2).

Ao falar sobre a construção do PTDS, um dos entrevistados destaca a presença do assessor territorial nesse processo: “[...] acho que lá houve uma capacidade de articulação para encontrar setores, ou pessoas, ou grupos, ou pesquisas que ajudassem na elaboração” (Entrevistado 30). Segundo o entrevistado, isso trouxe um diferencial para o Território Velho Chico, com a elaboração de um Plano que se destaca pela qualidade técnica, em relação aos demais territórios.

O papel central exercido pelo assessor territorial fica evidenciado nesta fala:

[...] o papel principal é dele, acho que até por isso o Colegiado terminou ficando de lado e deixando isso, quem precisava, aí é papel do Colegiado, precisava desafogar mais o articulador; e quando começou o articulador foi indicado logo no primeiro encontro, o Colegiado não entendeu bem qual era o papel, só no ano passado que nós elaboramos o regimento interno do Colegiado, então era praticamente o articulador que fazia tudo, e termina sendo ainda a maior parte das atividades sendo ele que faz, então, se o articulador sair, quebra toda essa sequência de atividades; termina ele controlando porque quem tem o conhecimento vai mais longe. (ENTREVISTADO 14).

No Velho Chico, a centralidade do assessor, embora importante para o processo de desenvolvimento territorial, pode gerar uma dependência das demais organizações em relação à sua figura e, mais especificamente, à organização que representa.

O Território Chapada Diamantina possui dois assessores territoriais, financiados por projetos diferentes: um assessor para as políticas da SDT, na esfera federal, e outro, para os assuntos relacionados com as políticas territoriais no âmbito estadual. O atual assessor territorial das políticas da SDT é ligado ao Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Marcionílio Souza, da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar do Estado da Bahia (FETRAF),¹² sendo remunerado pela Cooperativa de Profissionais em Assessoria e Consultoria Técnica (ASCONTEC). O assessor que tem representatividade junto aos órgãos estaduais é da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado da Bahia (FETAG), remunerado por um projeto do Instituto de Gestão das Águas e Clima (INGÁ), em parceria com a Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN).

O Território Chapada Diamantina não é o único que possui mais de um assessor¹³. Contudo, neste caso, a definição de dois assessores parece ter sido uma tentativa de conciliação diante de conflitos políticos existentes. Nas atas do Território encontra-se o relato dessa definição dos assessores, sendo interessante notar que foram elaboradas duas atas dessa reunião, com versões diferentes do debate sobre a assessoria territorial.

A FETRAF surgiu de um processo de reorganização do sindicalismo rural, tradicionalmente representado pela FETAG. Sua criação significa a organização de uma categoria específica – a agricultura familiar, a partir de questionamentos da representação feita pela FETAG, associada aos trabalhadores rurais. Segundo Leite (2006, p. 72), “[...] desde a segunda metade dos anos 1990 o grupo político-sindical minoritário dentro da Federação (conhecidos como os ‘rurais da CUT’) vem construindo outras ferramentas de ação dentro do campo sindical”. Em 2001, foi fundada a FETRAF-Sul, nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, desencadeando a formação de entidades semelhantes em todo o país. Na Bahia, a organização de trabalhadores e trabalhadoras na agricultura familiar surgiu em 2004 e “[...] conseguiu estabelecer um nível de relacionamento político estratégico com os outros atores do meio rural, especialmente ONGs e pastorais, que o fortaleceu e lhe possibilitou marcar um diferencial em contraponto com a FETAG” (LEITE, 2006, p. 72). O sindicalismo rural é historicamente marcado pela atuação da FETAG, presente na Bahia desde

¹² Até junho de 2009, o Território da Chapada Diamantina teve outro assessor territorial, que acompanhou o processo de construção do PTDS.

¹³ Existem territórios na Bahia com três assessores.

1963. Nesse sentido, o surgimento da FETRAF revela uma disputa política dessas duas entidades sindicais. A FETRAF busca o seu fortalecimento através da criação dos Sindicatos de Trabalhadores da Agricultura Familiar (SINTRAFs).

Segundo alguns entrevistados, a FETAG tinha uma presença histórica na Chapada Diamantina, com um grande controle dos sindicatos. Com a entrada da FETRAF, esse cenário muda e gera disputas por espaço, provocando conflitos de interesse no debate, não em função de visões diferentes da política de desenvolvimento territorial, mas relacionado às questões de representatividade desses segmentos. Tratando sobre o processo de construção do Plano, um dos entrevistados destaca: “[...] então, eu sentia era como um recorte muito nítido, isso faz com que a participação social também seja meio que ‘escolhida’, a sensação que eu tinha na Chapada era que as entidades eram chamadas um pouco em função desses critérios”. (ENTREVISTADO 30).

O entrevistado refere-se aos critérios políticos. Na Chapada Diamantina, o fato da articulação ser realizada por entidades que representam segmentos específicos do rural, fortalece uma disputa política pelo espaço do Colegiado.

O papel do assessor é muito claro para todos os entrevistados, como o responsável pela articulação entre os diferentes atores do Território. Isso fica claro nas seguintes falas: “[...] papel de ligação entre as entidades que são representadas no Colegiado; [...] um técnico puxador de ações” (ENTREVISTADO 27); “[...] é um animador, a pessoa que convoca. É aquele que faz o meio de campo entre o programa, a sociedade civil e o poder público” (ENTREVISTADO 26).

Existem críticas ao envolvimento do assessor territorial da Chapada Diamantina no processo de construção do Plano, demonstrando certa incapacidade no trabalho de articulação para o efetivo engajamento dos atores territoriais. Tratando sobre os eventos de capacitação que ocorreram nesse período inicial, um dos entrevistados revela:

[...] e o pessoal da Chapada vinha José e Maria, vinha para o primeiro módulo, e depois era João e Francisco para o segundo, e no terceiro vinha um; [...] o articulador territorial não participou de nenhum desses, é a figura que tem que estar levando, tem que estar replicando, multiplicando, sabe, ampliando essa discussão; ele não capturava, ele não se apropriava dessa discussão; [...] acho que no caso da Chapada essa leitura mais partidária [...]. (ENTREVISTADO 30).

Um dos entrevistados, embora elogie o papel desempenhado pelo atual assessor, considera que não havia necessidade de dois assessores. Falando sobre a definição dos responsáveis pela articulação, destaca que “no dia que houve lá a votação, eu não votei com ele porque o Sindicato é filiado à FETAG e a FETAG tem uma política com a FETRAF, e ele é da FETRAF, mas se ele não fosse eu tenho certeza que a FETAG apoiaria ele, daria total apoio” (ENTREVISTADO 21). A fala reforça a disputa política presente no Colegiado Territorial, que acaba direcionando as decisões.

O assessor tem um papel de intermediação entre os atores territoriais e os gestores da política na SDT:

[...] primeiro, tem que ser o papel de ouvinte, representar os anseios não só do território, mas, também, ter o papel de aglutinar e, efetivamente, acompanhar os projetos, porque nós temos uma descontinuidade muito grande de informações do próprio MDA, de como os projetos estão, em que pé, qual foram os pontos de estrangulamento, porque os projetos não foram elaborados, o que é que há de empecilho nesses projetos. Esse articulador vai fazer esse papel de aglutinar, como ouvinte, mas também como a pessoa que vai efetivamente acompanhar como está o nível de cada projeto que estamos enviando para o MDA. (ENTREVISTADO 18).

O assessor territorial assume centralidade enquanto uma figura mediadora que articula os atores sociais, impondo uma dinâmica ao território. É através da mobilização feita pelo assessor que se organiza e fortalece uma rede de atores territoriais. Essa rede acaba ficando condicionada pelo perfil do assessor, que define certas relações com as organizações do território, o que acaba tendo implicações em quem participa e como participa. No Território Velho Chico fica evidente a capacidade do assessor em exercer esse papel e conseguir mobilizar uma maior diversidade de atores territoriais, seja por características próprias, seja pela forma de atuação da entidade que representa.

Na medida em que os assessores são recrutados entre as organizações dos territórios, é através deles que se exerce parte da influência da configuração prévia do associativismo sobre a forma que a política de desenvolvimento territorial é implantada em um espaço específico. Ou seja, o assessor tanto pode trazer as disputas quanto as coalizões previamente existentes para o interior dos fóruns e mecanismos da política, contribuindo fortemente para moldar suas características.

6.1.6 Resultados da política

Em relação aos resultados da política de desenvolvimento territorial, os entrevistados destacam muito mais aspectos relacionados ao processo de aprendizado, capacitação e organização do que resultados econômicos. Muitos projetos aprovados ainda não foram efetivamente executados, em função da própria morosidade do processo e, em alguns casos, problemas na liberação de recursos. Apesar de alguns entrevistados apontarem a demora na execução dos projetos como um fator de desestímulo, isso ainda não tem sido um elemento crucial de desincentivo para participação.

Com o Programa Territórios da Cidadania houve um grande impulso na estratégia de abordagem territorial, principalmente em função da entrada de vários ministérios, o que gerou um aumento no volume de recursos. Os territórios incluídos no Programa têm prioridade nesses ministérios para a execução de algumas ações e recebem uma maior quantidade de investimentos em comparação aos demais territórios. Velho Chico e Chapada Diamantina estão incluídos no Programa desde 2008. A Tabela 8 apresenta os investimentos realizados nos territórios analisados nos anos de 2008 e 2009, nos três eixos de ação do Programa: apoio a atividades produtivas; cidadania e direitos; e infraestrutura. Nos dois territórios, o maior volume de investimentos foi no eixo de cidadania e direitos. No Velho Chico, destaque para o valor de investimentos em infraestrutura.

Tabela 8 - Programa Territórios da Cidadania
Investimentos em 2008 e 2009 (em milhões R\$)

Eixo de ação	Velho Chico	Chapada Diamantina
Apoio a atividades produtivas	69,5	64,1
Cidadania e Direitos	243,4	231,2
Infraestrutura	136,9	42,8
Total	449,8	338,1

Fonte: Brasil (2010a; 2010b).

Segundo o MDA (BRASIL, 2010a), a previsão de investimentos para o ano de 2010 no Território Chapada Diamantina é de R\$ 269,3 milhões; no Território Velho Chico, de acordo também com os dados do MDA (BRASIL, 2010b), os recursos investidos devem atingir um total de R\$ 206,3 milhões.

O assessor territorial do Velho Chico destaca resultados qualitativos e quantitativos. Em relação aos aspectos qualitativos, considera que existe um maior entendimento da política e de sua importância para o Território, ressaltando a questão do controle social:

[...] hoje a compreensão que o Colegiado tem que a política de desenvolvimento territorial é necessária e ajuda justamente nessa discussão do controle social das políticas públicas. O pessoal percebe que é no território que acontece as coisas, o debate. (ENTREVISTADO 25).

Aponta, ainda, como um dos aspectos mais importantes a possibilidade de participação na discussão e na definição dos investimentos. Essa mudança tem sua maior expressão nos recursos do PROINF que

[...] sempre existiu, o recurso vinha pro estado e o governador definia e jogava pra prefeitura o interesse. Era de 'cima pra baixo'. De 2003 pra cá, foi o inverso, o recurso vem, mas quem discute, define o quê e onde, é o Colegiado. E o que o Colegiado decidiu está decidido. [...] É um caminho totalmente inverso em termos de definição de política que eu acho importante. (ENTREVISTADO 25).

Em termos quantitativos, o mesmo assessor destaca alguns projetos que já foram ou estão sendo executados “[...] que aos olhos do Colegiado e das entidades é o resultado do debate que tem sido construído” (ENTREVISTADO 25), citando exemplos como a unidade de beneficiamento de mel de Carinhanha, o caminhão de transporte de caprinos para as comunidades de fundo de pasto e as seis unidades de beneficiamento de frutas.

O excesso de discussão e o pouco resultado efetivo da política de desenvolvimento territorial é um dos aspectos frequentes nas falas dos entrevistados, como fica evidente nestas transcrições: “[...] eu acho que tem muita discussão e, muitas vezes, o resultado é muito pouco [...] (ENTREVISTADO 2);

[...] o desenvolvimento territorial em si, eu vejo como muito complicado; às vezes, envolve muita discussão, mas o resultado ainda fica a desejar, eu acredito que tem que ser melhorado, tem que ser avançado até principalmente na questão dos resultados dessa discussão. [...] a questão mesmo organizacional do território, da nossa sociedade territorial ainda tem que avançar muito, eu diria que a dificuldade é colocar o que é discutido em prática, fazer isso surtir efeito mesmo na ponta lá pra atendimento e satisfação do público-alvo que são os produtores, as comunidades beneficiárias das ações. (ENTREVISTADO 15).

Apesar dos ainda poucos resultados concretos, alguns entrevistados destacam outros aspectos importantes que a política tem gerado na dinâmica territorial:

[...] a minha avaliação é que mesmo que não saíram vários projetos para os municípios – que foram poucos na realidade –, mas trouxe uma aproximação muito grande e uma relação muito boa dos municípios uns com os outros dentro do Território. A gente descobriu que, na realidade, o Território mesmo são pessoas; que existe todo tipo de interesses, todo mundo o interesse é praticamente igual; e que o desenvolvimento do Território melhorou a qualidade, tanto de intercâmbio, como de projeto, de visão pra que a gente tenha um meio melhor de buscar as melhorias pros municípios, que não seja dentro do Território, mas também com outras vias de acesso [...]. (ENTREVISTADO 13).

Outros itens citados é o acesso às políticas, com maior informação e conhecimento por parte dos atores territoriais, e a possibilidade de inclusão de segmentos sociais tradicionalmente mantidos à margem das políticas públicas. “[...] é o fato de que você está trazendo para dentro do debate segmentos sociais que estavam totalmente de fora dessa discussão de políticas públicas; o fato também de você fazer com que as políticas públicas sejam também conhecidas na base” (ENTREVISTADO 25).

O assessor territorial da Chapada Diamantina destaca como resultado o processo de aprendizado, fortalecendo a participação da sociedade:

[...] o resultado que eu considero significativo é esse, melhorar muito a participação e daí pra cá você consegue ter também uma melhora no conhecimento daqueles atores; [...] pessoas altamente capacitadas e que têm condições de ajudar muito na condução de um processo de democracia participativa; essa compreensão e esse desprendimento pra aprender cada vez mais sobre a democracia participativa, eu acho que é o maior ganho; melhor do que a indústria que foi instalada; do que o projeto de tal atividade agrícola, de pecuária que foi implantado. (ENTREVISTADO 27).

No Território Chapada Diamantina foram destacados, pelos entrevistados, os investimentos direcionados para o fortalecimento da cadeia produtiva da cachaça e do café e, também, o trabalho com educação do campo, envolvendo cinco municípios com a implantação das escolas baseadas na pedagogia da alternância (EFAs).

6.2 OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS

6.2.1 Participação: requisitos e dificuldades

A importância da participação nas políticas públicas e, particularmente, na política de desenvolvimento territorial, é um consenso no discurso de todos os entrevistados, sejam representantes de organizações da sociedade civil ou gestores públicos. Ao colocar a gestão social como um dos conceitos fundamentais que fornecem a base para a estratégia de desenvolvimento territorial, a participação assume um aspecto central nesse processo, o que torna relevante compreender a visão dos entrevistados sobre participação, os seus requisitos e suas dificuldades.

Estimulados a definir o termo participação, muitos entrevistados já começavam respondendo que essa era uma tarefa complexa. Alguns nem mesmo ousaram propor uma definição. Nas falas, a ideia do diálogo, da troca e da interação. Ou seja, ser presente e atuante não é apenas falar e propor, mas saber também o momento de calar e ceder. “É ter oportunidade de propor, de ouvir, eu tenho que ter o direito de falar, de usar da palavra, de propor, mas também tenho que ouvir os outros – se isso não acontecer não existe participação, é muito mais do que isso, mas acho que o básico é isso” (ENTREVISTADO 2).

Esta outra fala também reforça a percepção dos entrevistados sobre a participação enquanto diálogo e, nesse caso, a possibilidade não apenas de convencimento do outro, mas, também, de mudança em seus próprios conceitos:

Participar é ouvir, é ter a ideia do todo, ter a ideia do particular, entender que nem sempre está correto do que se pensa, que você cresce dentro do que ouve, dentro do que pensa; e mais, participar é você estar sempre aberto para mudanças, aquela história ‘prefiro ser essa metamorfose ambulante, do que ter aquela velha opinião formada sobre tudo’, eu acho que isso aí caracteriza bem a ideia dessa participação. (ENTREVISTADO 18).

Um dos entrevistados a associa com o exercício da cidadania, resgatando a ideia de participação cidadã:

[...] é você ser ativo, sair do esquecimento e começar a exercer atividade cidadã, transformar, buscar essa transformação. Até então a gente nunca tinha sido chamado pra participar de nada, as coisas vinham de cima pra baixo, a gente recebia aqui e não opinava, e a participação ela tem essa amplitude, de permitir que as pessoas participem e que digam o que é que quer; é o exercício da cidadania, de forma parcial, mas é; e isso quer dizer que a cidadania vai sendo conquistada, a cada momento a gente vai entendendo a importância de cada um dentro do território. (ENTREVISTADO 14).

Ser um cidadão ativo reforça a ideia da importância do efetivo engajamento, com uma participação que não se limite apenas à presença, mas seja atuante e propositiva.

O poder de decisão é outro aspecto que pode ser destacado nas definições dos entrevistados sobre participação. Participar é ter a possibilidade de decidir, o que vai além do mero controle social.

[...] acho que a participação se dá mais efetivamente quando esse grupo, em algum momento e de alguma maneira, também tem capacidade de decidir. [...] claro que o controle social é importante, fazer o acompanhamento, pra ver se a política está chegando onde deveria chegar [...]; mas a participação se dá muito mais plenamente quando em algum momento, ou em todos os momentos, esse grupo também decide, também é chamado pra planejar, também é chamado pra pensar, e também é chamado pra decidir, e aí sim depois desse processo todo feito vamos controlar, vamos acompanhar até porque dá mais legitimidade pro grupo [...] (ENTREVISTADO 28).

Em relação aos requisitos necessários para que uma organização participe da política de desenvolvimento territorial, as respostas são bastante variadas. Contudo, prevalece a questão dos recursos humanos e financeiros. No caso dos recursos humanos, vale destacar a necessidade considerada de conhecimento da política, mas, também, a questão de disponibilidade de tempo para participação. Assim, podem ser destacados dois aspectos principais: conhecimento e recursos. Para os entrevistados, a participação de uma organização na política de desenvolvimento territorial requer conhecimento, necessário para viabilizar a capacidade de intervenção.

A questão dos recursos é um dos requisitos apontados como mais importantes para a participação – recursos financeiros e humanos. Um requisito interessante, apontado pelos entrevistados do Território Velho Chico, é a capacidade de representação da organização, ou seja, as organizações que participam do Colegiado devem ser representativas do segmento do qual fazem parte e precisam ser reconhecidas pelos atores sociais como atuante no território.

Quando questionados sobre as dificuldades que a sua organização tem para participar, os entrevistados ressaltaram, principalmente, os recursos financeiros e humanos. Os requisitos mais apontados como necessários para a participação não estão presentes nas organizações dos territórios analisados. No caso dos recursos humanos, o problema é a disponibilidade de tempo para participar desse processo. A participação na política de desenvolvimento territorial está muitas vezes associada com um forte engajamento de algumas lideranças nos movimentos sociais. “[...] é preciso que a pessoa muitas vezes sacrifique até sua própria família pra atender às necessidades do movimento” (ENTREVISTADO 3).

Para algumas organizações, a falta de recursos financeiros é mais evidente: “[...] tem hora que o deslocamento é muito difícil, a gente é muito dependente dos companheiros da FUNDIFRAN, às vezes tem almoço e dormida, mas não temos como chegar no local e participar da oficina” (ENTREVISTADO 10). São os custos da participação mais evidentes nas organizações cujo processo organizativo é mais fragilizado, exemplo dos indígenas.

Os entrevistados do Território Chapada Diamantina, de modo geral, não consideram que as suas organizações têm dificuldades para a participação. O Colegiado não parece ser um espaço em que as organizações ficam “intimidadas” para participar; as dificuldades, quando colocadas, giram, de fato, em torno basicamente de recursos humanos e financeiros. Considere-se, no entanto, que, em relação aos recursos financeiros, a SDT é responsável pelo pagamento da hospedagem e da alimentação nos eventos territoriais, ficando para as organizações apenas as despesas com o transporte.

Ainda sobre as dificuldades, foram citados aspectos mais associados com a relação entre os diferentes atores, como, por exemplo, “técnicos que não gostam da entidade” (ENTREVISTADO 20) ou:

[...] se não tiver uma boa formação para entender a parte do desprendimento do setor humano, é difícil você se disponibilizar a sair, a participar; de crescimento coletivo, eu acho que de qualquer sorte a ideia de coletividade, de cooperativa, a ideia de associação favorece os arranjos entre as pessoas, por mais que a gente pense que não está crescendo, cresce no momento que está conhecendo uns aos outros, e aí participa, mas ainda o grande problema é a falta de formação de ciências humanas, falta a criação de você estar mais focado no trabalho das ciências humanas, independente das ciências físicas e exatas. (ENTREVISTADO 18).

Nesse aspecto da relação entre os atores, alguns entrevistados destacaram a dificuldade da compreensão do papel da sociedade civil:

[...] isso nada mais é do que um fórum de debates, um fórum de proposição, e nem todo mundo às vezes compreende isso, não sabe por que, ou pra quê; muitas pessoas acham que já é o poder de fazer ações governamentais. Eu tenho tido um trabalho muito grande pra dizer que isso aqui é uma democracia participativa, o governo nos permite contribuir para que ele faça bem o seu papel, aplique bem os recursos públicos. Nada mais do que isso. [...] Alguns atores sociais precisam compreender o seu papel. Seu papel é identificar problemas e encontrar caminhos. Não é pra promover nenhum projeto; pode até fazer, aplicar as ações, mas sabendo que esse é o papel do Estado. (ENTREVISTADO 27).

Na verdade, o Colegiado Territorial é um espaço de participação envolvendo distintos atores e, como em outros fóruns participativos, o papel desses atores não está definido. Esse é um espaço de disputa e conflitos em que os próprios interesses e capacidades dos atores definem diferentes “papéis”.

Esta outra fala também evidencia o conflito dos atores em relação ao espaço da política e de que forma devem interagir nesse espaço. Ao ser questionado sobre os principais problemas do Território Chapada Diamantina na política de desenvolvimento territorial, o entrevistado também destaca a necessidade de compreensão do papel dos atores sociais:

[...] falta de compreensão, que vem da falta de preparo dos próprios atores. [...] Pra compreender demora muito a descobrir de fato qual é o seu papel. [...] Ser uma pessoa mais propositiva e não ficar apenas identificando problema. Identificar um problema é fácil, difícil é você mostrar um caminho. (ENTREVISTADO 27).

A participação na política de desenvolvimento territorial, bem como em outros espaços participativos institucionalizados, retira dos atores sociais o seu mero caráter de mobilização e reivindicação, ganhando agora a possibilidade de proposição, que vai além da simples identificação dos problemas. A demanda pelo “ser propositivo”, com a consequente crítica da postura “reivindicativa”, é uma mudança importante no discurso e na prática que se produz na passagem da década de 1980 para 1990.

Para o assessor territorial do Velho Chico, a dificuldade está nos problemas burocráticos:

[...] o que tem desanimado algumas instituições de participar é justamente a morosidade, quando você aprova o projeto; mas quando chega nas instituições, no momento que chega o projeto, os recursos na Caixa, a instituição está inadimplente e devolve. [...] Passa a não acreditar muito na política. (ENTREVISTADO 25).

6.2.2 Relação entre os atores

Dentre as mudanças nas organizações em função da participação na política de desenvolvimento territorial, os aspectos mais citados no Território Velho Chico foram “maior visibilidade”, “novos parceiros” e “novos projetos”.

Para a representante da Cooperativa de Crédito Rural de Economia Solidária (ECOSOL), as mudanças ocorreram mais para as organizações como os sindicatos e as associações, em função de novos projetos. Contudo, no caso dessa organização, que não representa uma categoria específica, sendo da área financeira direcionada para a viabilização de crédito para os trabalhadores rurais, não ocorreram mudanças.

Para um dos representantes dos indígenas, a mudança está relacionada à própria representação do segmento: “[...] antes não tínhamos um articulador que representasse a comunidade e hoje temos acesso às decisões das políticas públicas, das diversas atividades que acontecem, com as trocas de experiências” (ENTREVISTADO 10).

Para o assessor territorial, a mudança foi a entrada de novos segmentos, particularmente em função do Programa Territórios da Cidadania:

[...] entraram novos segmentos que passaram a participar, como segmentos voltados para o artesanato, das mulheres, vários grupos que trabalham com beneficiamento de frutas, artesanato de palha de milho, artesanato de fibra de banana, passaram a participar desse processo que estavam fora. (ENTREVISTADO 25).

A maior facilidade na formação das institucionalidades e no fortalecimento das organizações sociais, evidenciada de forma mais notória no Velho Chico, pode ser associada aos elementos históricos e culturais desse território, formado por municípios com um forte elo de identidade garantido pelo Rio São Francisco e impulsionada pelo papel importante da articulação territorial.

No Território Chapada Diamantina, um dos aspectos mais citados como mudanças nas organizações com a implantação da política de desenvolvimento territorial foi, também, a maior visibilidade. Além do ganho em termos de recursos (equipamentos, capacitação etc.), os entrevistados destacaram ainda o fortalecimento institucional e o aprendizado político:

[...] aprendi a me politizar também lá dentro; acho que foi um ganho no sentido da gente se politizar, saber como é a política pública, como ela começa e aonde ela chega, acho que foi mais por aí, abriu minha cabeça para o Estado, como é que as políticas acontecem em meio à sociedade civil. (ENTREVISTADO 20).

O articulador estadual do Território Velho Chico destaca a questão da autoestima: “[...] das pessoas se sentirem importantes e se sentirem que elas são capazes de discutir destinos, caminhos” (ENTREVISTADO 28). Outro aspecto apontado por este articulador é a relação entre a sociedade civil e o Estado:

[...] você vê o grau de evolução, de compreensão da realidade, de compreensão de política, de compreensão de visão de desenvolvimento. Isso engrossa o pescoço do pessoal, eles conseguem chegar hoje em qualquer instância dessa governamental e sentar e conversar; claro, o poder público é que tem poder, a sociedade civil precisa de empoderamento, mas acho que esse processo deles está sendo muito forte, esse empoderamento da sociedade civil está sendo muito interessante e está mostrando que eles são capazes de sentar com secretários, com prefeitos, com governadores, com quem seja e colocar seus desejos, suas ânsias, suas vontades e suas visões, de uma forma organizada, combativa, mas muito clara. Acho que essa foi uma das grandes mudanças. (ENTREVISTADO 28).

Outro aspecto apontado pelo articulador estadual é a capacidade de formulação, com a mobilização da sociedade buscando capacitação para elaborar projetos e acompanhar os editais.

[...] você também força que a sociedade se organize para formular porque antes era sempre alguém que mandava os projetos já prontos, as políticas já chegavam meio embarcando lá e um abraço, e nesse momento você tem que formular, você tem que fazer projetos, você tem que mobilizar capacidades locais, territoriais pra lhe ajudar naquele processo; essa também tem caminhado, não está ainda no estágio que a gente gostaria, a gente ainda tem muita deficiência nesse aspecto, da mobilização das capacidades locais pra isso. (ENTREVISTADO 28).

No Território Velho Chico, não parece ter ocorrido uma mudança significativa nas organizações mais atuantes “antes” e “depois” da introdução da política de desenvolvimento territorial. Houve o afastamento de algumas organizações atuantes no Território antes da política de desenvolvimento territorial (caso da CPT), o que não significa que não é mais atuante, mas apenas que se afastou do debate territorial.

As organizações citadas pelos entrevistados como as mais atuantes “antes” e “depois” da política de desenvolvimento territorial são praticamente as mesmas, com destaque para a FUNDIFRAN, a ASCONTEC e a CODEVASF. Essas foram também as organizações mais citadas como os principais parceiros no Território.

No Território Chapada Diamantina também não se observa uma mudança significativa nas organizações mais atuantes “antes” e “depois” da introdução da política de desenvolvimento territorial. As organizações mais citadas são as sindicais, em ambos os períodos de tempo. Interessante notar que as organizações tenderam a citar aquelas de perfil ou natureza semelhante. Por exemplo, muitos sindicatos citaram outras organizações sindicais.

Grande parte dos entrevistados nos dois territórios afirmou que foram feitas novas parcerias em função da política de desenvolvimento territorial, reforçando a questão da visibilidade citada como uma das principais mudanças nas organizações.

É constante que os entrevistados citem pessoas, e não organizações, evidenciando um forte personalismo, traço marcante da sociedade brasileira. A mudança das pessoas nas organizações interfere fortemente nas relações e/ou redes de contatos e parcerias.

Uma dinâmica interessante que apareceu nas entrevistas é que muitos atores sociais estão exercendo funções nas organizações da sociedade civil e nos órgãos públicos; ou eram da sociedade civil e agora estão no governo. Por um lado, isso pode gerar certa confusão no papel desses atores, mas por outro lado, tem facilitado o estabelecimento de um novo padrão de diálogo Estado *versus* sociedade civil. Um aspecto marcante dessa política, particularmente no estado da Bahia, é que ela está inserida em um contexto histórico-político que pode ser considerado inédito, e que representou, no mínimo, uma forte “sacudida” nos grupos políticos que tradicionalmente estavam no poder. Na Bahia, o governo carlista. Essa inserção de atores sociais enquanto gestores públicos pode ser um fator de ampliação das redes sociais das organizações da sociedade civil.

*Aqui chegamos ao ponto de que talvez
devêssemos ter partido. O do
inacabamento do ser humano. Na
verdade, o inacabamento do ser ou sua
inconclusão é próprio da experiência
vital. Onde há vida, há inacabamento.*

(Paulo Freire, Pedagogia da Autonomia)



7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese teve como objetivo analisar os efeitos de diferentes configurações associativas dos territórios na implantação da política de desenvolvimento territorial no estado da Bahia e suas implicações para os processos participativos. O argumento central foi baseado na existência de uma interdependência entre o contexto político-institucional (e suas mudanças) e as configurações associativas. Nesse sentido, as oportunidades criadas para a participação da sociedade civil nas políticas públicas não são aproveitadas de forma semelhante, gerando diferenças significativas na forma como a política se efetiva em cada território.

O universo empírico tomou como referência dois territórios do estado da Bahia – Velho Chico e Chapada Diamantina, em que a política vem sendo implantada desde 2003. Buscou-se entender os interesses, estratégias, recursos e capacidades de ação das organizações desses espaços, envolvidas na política de desenvolvimento territorial, tentando apreender as diferenças do tecido associativo. Considerou-se que as características específicas desse tecido associativo condicionam as formas de relacionamento que se estabelecem entre as organizações e as instâncias criadas pela política de desenvolvimento territorial.

As abordagens teóricas que têm dominado o debate sobre as relações entre inovações institucionais e associativismo apresentam uma tendência de natureza dicotômica, enfatizando um dos polos como determinante. O argumento utilizado neste trabalho problematiza essas abordagens, buscando uma alternativa para superar essas análises tradicionais. Nessa perspectiva, buscou-se como referência a literatura de estrutura de oportunidades políticas que, embora seja elaborada para a análise dos movimentos de contestação, incorpora aspectos relevantes para a discussão sobre participação nas políticas públicas.

Os dois territórios estudados demonstraram uma dinâmica diferenciada no processo de implantação da política de desenvolvimento territorial, cujas diferenças foram percebidas a partir da análise dos atores sociais e da sua participação nesse processo. No Território Velho Chico, os atores centrais envolvidos no debate territorial são bastante diversos, refletindo a própria realidade sociocultural desse espaço. Contudo, verificou-se um número limitado de atores identificados como mais participativos, revelando que a efetiva participação fica ainda restrita a alguns grupos. Algumas organizações do poder público presentes no Território, do âmbito estadual e federal, apresentam uma forte participação no Colegiado. Foi observada a

ausência de organizações da sociedade civil de segmentos importantes para o desenvolvimento territorial. É o caso daquelas vinculadas ao tema da luta pela terra, cujo distanciamento expressa uma escolha pela não participação, em função de interesses e discordâncias políticas. Em outro sentido, algumas entidades demonstraram dificuldades para a participação, denotando problemas com recursos humanos e financeiros.

Apesar das limitações existentes, o Colegiado do Território Velho Chico revela uma forte capacidade de mobilização dos atores territoriais. O assessor territorial é considerado uma figura essencial nesse processo, demonstrando uma habilidade no papel de articulação, aliado ao fato de representar uma organização que tem credibilidade no Território e que representa os interesses de um conjunto de atores foco da política – os agricultores familiares. Esses aspectos contribuem para um maior engajamento dos atores sociais no processo de desenvolvimento territorial.

A estrutura do Colegiado do Território Chapada Diamantina é marcada pela presença de organizações sindicais, além de cooperativas e associações de produtores, refletindo a presença mais forte de segmentos da agricultura familiar. Estão ainda ausentes do debate territorial organizações relevantes para o desenvolvimento da Chapada Diamantina, em especial entidades vinculadas ao turismo e ao meio ambiente. As disputas partidárias e entre as organizações sindicais refletem na articulação territorial, limitando a capacidade de mobilização dos atores sociais na Chapada Diamantina, que acaba sendo muito influenciada por aspectos políticos.

Como no Velho Chico, os atores da Chapada Diamantina demonstraram maiores dificuldades para a participação em função de recursos humanos e financeiros. Em relação aos recursos humanos, um aspecto que sobressai nos dois territórios é o argumento da falta de capacidade técnica para a participação. O conhecimento técnico não seria um recurso presente principalmente nas organizações da sociedade civil, o que tem gerado problemas em especial para a elaboração dos projetos. Essa “deficiência” também provoca constrangimentos no espaço de debate territorial para algumas organizações, que sentem dificuldades em expressar suas posições e opiniões frente aos atores considerados mais aptos. Na realidade, esses aspectos expressam que a estrutura do Colegiado construída na política de desenvolvimento territorial não consegue viabilizar um espaço de participação equitativo, o que reforça problemas recorrentes nos fóruns participativos que pressupõem que sua mera institucionalização sinaliza um caminho “natural” de participação democrática. Embora os Colegiados Territoriais tenham como princípios a representatividade, a diversidade e a

pluralidade, na prática, os recursos associativos dos representantes envolvidos são distintos, o que condiciona a participação dos diferentes atores.

Entendido como um espaço social na perspectiva de Bourdieu (2006), o território (onde é discutida a política de desenvolvimento territorial) é uma estrutura relacional de atores (individuais, coletivos, institucionais) hierarquizados de acordo com a distribuição desigual de recursos que conferem poder nesse espaço. A concepção da política tem como foco a valorização e o fortalecimento da agricultura familiar, atores tradicionalmente excluídos do processo de desenvolvimento. Dessa forma, o debate territorial está muito associado aos interesses desse segmento, excluindo outros atores que, embora importantes em uma proposta de desenvolvimento territorial, não serão diretamente beneficiados com as ações da política.

No âmbito da agricultura familiar, existe uma diversidade de atores, com condições e características bastante distintas, ou seja, com recursos associativos desiguais que condicionam suas formas de participação. Assim, mesmo considerando apenas os atores da agricultura familiar, a participação depende das condições específicas de cada segmento e, dentro dele, de cada organização. Indígenas e quilombolas, por exemplo, são grupos com pouca participação na política de desenvolvimento territorial, o que pode ser vinculado a aspectos como condições organizativas mais fragilizadas, com menor inserção em espaços participativos e recursos financeiros limitados. São grupos tradicionais que, em geral, vivem em comunidades mais distantes geograficamente, o que gera maiores custos para participação (deslocamentos e hospedagens). Esses seriam os atores ainda “invisíveis”, como destaca Sérgio Leite,¹ referindo-se àqueles segmentos que não são dotados do processo de representação política efetiva.

Além das diferentes capacidades de participação, um aspecto importante são os interesses e estratégias dos atores sociais. Nesse sentido, a não participação é, em alguns casos, uma escolha que reflete posições políticas e divergências em relação ao próprio sentido da abordagem de desenvolvimento territorial. É o caso dos movimentos de luta pela terra, cuja natureza das organizações prefere reforçar ações reivindicativas, em lugar de assumir um caminho de proposição e compartilhamento de ideias, da forma como pressupõe uma gestão social.

¹ Informação oral fornecida no IV Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial: pensando o futuro das políticas públicas de desenvolvimento territorial, promovido pelo IICA, em Aracaju (Sergipe), em novembro de 2009.

A política de desenvolvimento territorial introduz, pelo menos, duas mudanças importantes que podem definir novas oportunidades para os atores capazes de identificá-las e aproveitá-las: de um lado, uma nova institucionalidade que altera os padrões de relação entre Estado e organizações sociais (conselhos, projetos, mediadores etc.); de outro, uma nova espacialidade na estruturação do espaço social (secundarização dos municípios, regionalização da ação etc.).

O desenho institucional da política de desenvolvimento territorial aposta nos territórios enquanto um espaço intermediário entre os poderes local e estadual, capaz de criar novos arranjos institucionais que impulsionem o desenvolvimento. Os Colegiados Territoriais – instâncias criadas para viabilizar o diálogo e a negociação entre diferentes atores – possibilitariam a participação de representantes do Estado e da sociedade civil, garantindo a gestão social do território. Nesse sentido, gestão social implica pensar a construção de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, que se contrapõe a uma cultura política tradicional de oposição.

Contudo, a participação do poder público, particularmente das prefeituras municipais, é muito pequena. Por um lado, o poder público municipal parece considerar a sua inserção nesse espaço como perda de poder, já que as decisões são tomadas nos Colegiados Territoriais e não mais nas prefeituras. Na medida em que a política incorpora uma espacialidade supramunicipal, representa um limite ao poder local, associado às práticas clientelistas, o que significa uma ameaça para esses atores (e não uma oportunidade, como pressupõe a política). Por outro lado, o envolvimento das prefeituras fica muito condicionado a uma “participação por interesse”, limitando-se às decisões de distribuição de recursos.

É importante também destacar que a política de desenvolvimento territorial incorpora uma nova configuração institucional, que perpassa as diferentes esferas do Estado. Nessa inovação institucional, os territórios, reconhecidos como unidades de planejamento, possuem espaços institucionais com poder de decisão sobre algumas políticas públicas. No entanto, o poder de execução é responsabilidade de outras esferas do Estado, particularmente os municípios que, em geral, recebem os recursos. Os constantes problemas com a liberação de recursos (que, em alguns casos, envolve prefeituras inadimplentes) parecem acirrar uma postura antagônica entre Estado e sociedade civil, fortalecendo a ideia de entidades com naturezas distintas e lógicas diferenciadas. A não participação dos gestores públicos municipais tem sido um fator de enfraquecimento da política de desenvolvimento territorial, já que parte das ações depende diretamente do seu envolvimento.

Embora construído dentro da ideia de um espaço de negociações e acordos, estabelecidos a partir de arranjos institucionais, os territórios – e os seus Colegiados – representam espaços sociais cujas diferentes relações entre os atores criam novos conflitos e reforçam as disputas de poder. Participar ou não participar desses espaços pode significar escolhas e estratégias direcionadas pelos atores em função de interesses (ou não) específicos na política de desenvolvimento territorial.

Um aspecto importante a destacar é que esses espaços participativos, embora representem uma conquista da sociedade civil organizada, geram formas de competição entre os seus distintos segmentos pela disputa por projetos/recursos. Os conflitos provocam mudanças na composição das forças locais, não significando necessariamente que privilegiam os atores mais fragilizados. Nos territórios analisados, não foi observada uma mudança significativa nas organizações atuantes “antes” e “depois” da política de desenvolvimento territorial. Não ocorreram grandes alterações nas configurações associativas locais, evidenciando-se apenas uma maior visibilidade para algumas organizações e o estabelecimento de novas parcerias. De modo geral, atores atuantes no Território antes da introdução da política têm uma presença relevante no espaço de debate territorial, destacando-se como os mais participativos. A exceção fica por conta de organizações que estrategicamente optaram pela não participação nos Colegiados Territoriais (caso da CPT, no Velho Chico).

Um dos maiores resultados da política de desenvolvimento territorial, na visão dos próprios entrevistados, tem sido o processo de aprendizado. Contudo, integrar distintos atores em uma estratégia de desenvolvimento implica outra lógica de construção de políticas públicas ainda não assimilada pelos atores de forma a avançar para um efetivo processo de gestão social. Os gestores públicos não estão capacitados para essa nova forma de “fazer política”; e a sociedade civil não tem ainda uma formação adequada para a gestão dos territórios. De ambos os lados é preciso avançar muito na construção do diálogo e da interlocução entre Estado e sociedade.

O assessor territorial assume uma posição importante, representando uma figura intermediária entre esses dois polos, sintetizando essa dupla determinação. Em um espaço social amplo como o território, sem uma institucionalidade claramente definida – como no município – e sem uma estrutura organizativa articulando uma rede de atores, a figura do assessor parece assumir centralidade enquanto mediador que conecta esses atores, dinamizando o território. Nos casos trabalhados, a figura do assessor impõe uma dinâmica

bem específica em cada território, articulando determinados atores, em detrimento de outros, e contribuindo para definir o próprio perfil do Colegiado.

Apesar do objetivo da política ser a sinergia e a articulação dos atores em torno de um projeto comum de desenvolvimento, na prática, esta pode se constituir como um espaço de expressão de interesses de diferentes atores do território, que disputam os recursos para projetos que atendam os seus objetivos específicos, o que estimula conflitos e disputas de poder. Assim, ao contrário da visão de uma sociedade civil homogênea que grande parte da literatura apresenta, o que se observa é uma configuração associativa com atores bastante diversos, cujas especificidades reproduzem interesses conflitantes.

Mesmo no âmbito do Estado, a também predominante ideia de um ente homogêneo pode ser questionada quando se observa posições bastante diversas dos gestores públicos na política de desenvolvimento territorial. Foi possível verificar que, embora em um pequeno número, algumas prefeituras têm um envolvimento importante nos Colegiados dos territórios em estudo. No âmbito estadual, a participação das organizações é também variada, tendo sido identificado, particularmente no Território Velho Chico, até mesmo uma centralidade no debate territorial de algumas instituições públicas.

Na perspectiva da estrutura de oportunidades políticas, a atuação dos atores não ocorre de forma desarticulada do seu contexto, mas, contrariamente, depende das transformações nas estruturas políticas, que os estimulam (ou inibem) para a utilização dos seus recursos no sentido da mobilização política. Como destacam Silva e Zanata Jr. (2009, p. 22), a estrutura de oportunidades políticas deve ser tratada “[...] com maior complexidade, sustentando o argumento de que tal estrutura é, pelo menos em parte, definida pelos recursos associativos e as correspondentes estratégias de atuação das organizações sociais”.

A política de desenvolvimento territorial, em sua concepção, considera que a participação é um ganho para todos os atores, buscando uma gestão social compartilhada entre Estado e sociedade. Essa “janela de oportunidade” é percebida de forma diferente pelos atores sociais, dependendo não apenas da natureza específica das organizações (estabelecendo determinados interesses e estratégias), mas também da relação existente no território entre a configuração associativa e as instâncias criadas pela política de desenvolvimento territorial.

No espaço social da política no Território Velho Chico, existe uma maior capacidade de mobilização de atores diversos e uma forte presença de algumas organizações estaduais. No Território Chapada Diamantina, esse espaço social tem apresentado um perfil mais restrito, indicando menor capacidade de responder à diversidade territorial e uma apropriação mais forte de embates políticos no debate. Esses aspectos induzem a confirmar o argumento

da existência de uma interdependência entre o contexto político-institucional (e suas mudanças) e a configuração associativa. Nessa linha de análise, considera-se com cautela a noção de oportunidades políticas, na medida em que tais oportunidades dependem dos interesses, das estratégias, dos recursos e das capacidades de ação das organizações que constituem os territórios.

Uma questão importante é a contradição existente entre um discurso (ou concepção) territorial e, na prática, uma visão setorial. O debate territorial entra em choque com atores e projetos com naturezas fortemente setoriais. Nesse sentido, no espaço da política de desenvolvimento territorial participam predominantemente organizações vinculadas ao rural e, mais especificamente, ao segmento da agricultura familiar. Nos dois territórios, prevalece uma visão setorial, definindo a política de desenvolvimento territorial como algo relacionado ao rural (e um rural ainda muito limitado ao “agrícola”), o que tem afastado atores do espaço urbano e mesmo aqueles vinculados às temáticas que possuem uma relação direta com o rural (como demonstra o exemplo da ausência na Chapada Diamantina de organizações do turismo e do meio ambiente). A identificação com a agricultura familiar e com as comunidades tradicionais afasta também os grandes produtores rurais. Além disso, no que se refere aos investimentos, prevalece também uma perspectiva setorial, direcionada para projetos com um perfil basicamente econômico e produtivo. Essa tendência para a “setorialização” define temas, interesses e atores atraídos para os Colegiados Territoriais.

As políticas de desenvolvimento territorial representam o que pode ser chamado de uma nova “geração” de políticas de desenvolvimento, em oposição aos modelos tradicionais. A centralidade da participação social é o seu grande diferencial, em relação às políticas de desenvolvimento já implantadas no país. O protagonismo da sociedade e a descentralização para o desenvolvimento e o avanço do processo democrático são aspectos entendidos como capazes de gerar maior mobilização de recursos, sinergia entre os atores, equidade, controle social etc., ou seja, detentores de um potencial para melhores resultados das políticas públicas.

Para a efetivação dessas políticas, contudo, é necessária a existência de uma sociedade civil (ou uma rede associativa) com uma configuração específica, que proporcione condições de participação nos mecanismos institucionais. As diferenças observadas na participação dos atores sociais nos territórios analisados demonstram que as condições de participação, associadas aos recursos, capacidades, estratégias e interesses dos diversos atores, estão longe de uma situação “ideal”. Considerando que a dinâmica da política de desenvolvimento territorial – e, de forma mais abrangente, de qualquer processo de gestão pautado na participação da sociedade – depende das condições de participação, uma questão central que

surge é como viabilizar a eficácia de mecanismos participativos naqueles espaços considerados “vazios”, cujas configurações associativas são extremamente frágeis. No limite, isso implica refletir sobre aspectos mais estruturais da realidade brasileira, marcada por fortes desigualdades sociais e econômicas, particularmente no contexto baiano.

Esta tese buscou apreender o processo de implantação da política de desenvolvimento territorial, a partir da compreensão das configurações associativas nos territórios Velho Chico e Chapada Diamantina. Os dados apresentados e a análise realizada expressam um retrato da realidade desses territórios, dos distintos atores envolvidos na política e das relações que estabelecem entre si, particularmente com essa nova configuração institucional. Os desafios colocados para a consolidação de instâncias participativas no país e, especificamente, para potencializar os resultados dessa nova estratégia de desenvolvimento rural, são significativos. Vale lembrar que essa é uma abordagem recente, cujas mudanças institucionais ainda passam por um processo de apropriação pelos atores.

Procurou-se, na “revelação” desse retrato dos territórios, apontar um caminho de análise desses processos participativos, na tentativa de superar as perspectivas tradicionais. Reconhece-se, porém, as dificuldades em apreender as complexas relações entre os distintos atores dos territórios na sua totalidade. Mesmo considerando as limitações presentes neste estudo, tem-se a pretensão de contribuir para uma melhor compreensão das condições que interferem nos mecanismos participativos e suscitar novos estudos acadêmicos. E, mais particularmente, contribuir para pensar em estratégias de desenvolvimento rural que consigam dar conta dos diversos “brasis” existentes e verdadeiramente incorporar novos “protagonistas” nessa história.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos da Cidade*, Porto Alegre, v. 5, n. 7, maio 2000.

ABRAMOVAY, Ricardo. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. p. 83-100.

_____. Para una teoría de los estudios territoriales. In: MANZANAL, Mabel; NIEMAN, Guillermo (Org.). *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: CICCUS, 2006. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/2006/para_una_teoría_estudios_territoriales.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2008.

ALLIÈS, Paul. *L'invention du territoire*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1980.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Mapa dos Territórios de Identidade*. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/mapa.php>>. Acesso em: mar. 2010.

BAIOCCHI, Gianpaolo et al. Evaluating empowerment: participatory budgeting in Brazilian municipalities. In: ALSOP, Ruth; BERTELSEN, Mette; HOLLAND, Jeremy (Org.). *Empowerment in practice: from analysis to implementation*. Washington, D.C.: The World Bank, 2006. p. 95-124.

BAIOCCHI, Gianpaolo. *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press, 2005.

BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: lucha contra la pobreza*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2001.

BANDEIRA, Pedro. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, n. 630).

BARBOSA, Thomaz Borges Araripe. *Territórios rurais: “gestão social” do desenvolvimento sustentável no Velho Chico*. 2008. 105 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social) – Superintendência de Pós-Graduação, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2008.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos. *Os desafios da pesquisa empírica em territórios rurais: atores, interesses e habilidades sociais*. 2006. Disponível em: <<http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=5291>>. Acesso em: 10 jun. 2008.

_____. Participação e aprendizagem social em processos de desenvolvimento territorial rural: evidências de dois estudos de caso no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 38, n. 2, p. 259-275, abr./jun. 2007.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BONENTE, Bianca Imbiriba; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. Há uma nova economia do desenvolvimento? In: ORTEGA, Antonio César (Org.). *Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento*. Campinas: Alínea, 2007.

BONFIM, Washington Luis de Sousa; SILVA, Irismar Nascimento da. Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p. 109-123, nov. 2003.

BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: CAZELLA, Ademir A.; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. (Org.). *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

BOSCHI, Renato Raul. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Vértice; IUPERJ, 1987.

BOURDIEU, Pierre. O mistério do ministério: das vontades particulares à “vontade geral”. In: WACQUANT, Loïc (Org.). *O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática*. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 71-79.

_____. *O poder simbólico*. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

BRAGA, Carolina Maria Heliodora. *Conselho, estrada e voto: formas de pensar a política em uma comunidade rural*. Rio de Janeiro: CPDA; UFRRJ, s.d., 14p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Catálogo Boas Práticas Territoriais. II Salão Nacional dos Territórios*. Brasília: MDA/SDT, mar. 2010c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Jornal Territórios da cidadania: Chapada Diamantina – BA*, mar. 2010a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Jornal Territórios da cidadania: Velho Chico – BA*, mar. 2010b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília: MDA/SDT, jun. 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa Territórios da Cidadania. *Territórios da cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades (folder informativo)*, set. 2009a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa Territórios da Cidadania. *Relatório do Plano de Execução 2009*. 2009b. 325 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa Territórios da Cidadania. *Relatório do Plano de Execução 2009 – ações executadas no Território da Cidadania: Chapada Diamantina - BA*. Brasília, dez. 2009c. 330 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa Territórios da Cidadania. *Relatório do Plano de Execução 2009 – ações executadas no território da Cidadania: Velho Chico - BA*. Brasília, dez. 2009d. 373 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Territórios da cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades (folder informativo)*, mar. 2010d.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Sistema de Informações Territoriais*. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php?menu=imagem&base=2>>. Acesso em: mar. 2010e.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. *Documento final*. Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, 1. Brasília, ago. 2008a. 69 p.

_____. *Decreto de 25 de fevereiro de 2008b*. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/portlets/territorios/pages/folder-chunk>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

BRITO, Francisco Emanuel Matos. Meio ambiente e região: em busca da sustentabilidade comprometida. *Raízes Revista de Ciências Sociais*, Campina Grande, ano 17, n. 16, p. 61-71, mar. 1998.

BROCKETT, Charles D. The structure of political opportunities and peasant mobilization in Central America. *Comparative Politics*, New York, v. 23, n. 3, p. 253-274, abr. 1991. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0010-4159%28199104%2923%3A3%3C253%3ATSOPOA%3E2.0.CO%3B2-B>>. Acesso em: 12 dez. 2007.

CAMELO FILHO, José Vieira. A dinâmica política, econômica e social do Rio São Francisco e do seu Vale. *Revista do Departamento de Geografia*, São Paulo, n. 17, p. 83-93, 2005.

CARNEIRO, Maria José. Ruralidade: novas identidades em construção. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 11, p. 53-75, 1998.

CARRIÈRE, Jean-Paul; CAZELLA, Ademir Antonio. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. *Eisforia*, Florianópolis, n. especial, p. 23-48, 2006.

CAZELLA, Ademir Antonio; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. In: CAZELLA, Ademir Antonio; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. (Org.). *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

COHEN, Joshua; ROGERS, Joel. Secondary associations and democratic governance. In: WRIGHT, Erik Olin (Ed.). *Associations and democracy*. London: Verso, 1995. p. 7-98. (The Real Utopias Project, v. 1).

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL. *Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS: Chapada Diamantina*. Salvador, 1997.

COUTO FILHO, Vitor de Athayde. *Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro*. Brasília: MDA; Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES; Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DELGADO, Nelson Giordano; BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio Pereira. *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Rio de Janeiro: IICA; OPPA/CPDA/UFRRJ, dez. 2007. 72 p. Disponível em: <http://www.eduardoferrao.com.br/oppa/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf>. Acesso em: 29 maio 2009.

DIAS, Marcelo Miná. *Relatório qualitativo do processo de desenvolvimento territorial: Território Médio Rio Doce*. Viçosa: MDA/SDT, 2008.

DUPAS, Gilberto. *O mito do progresso*. São Paulo: UNESP, 2006.

ESTATUTO DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE CHAPADA DIAMANTINA. Seabra, BA, 26 abr. 2006. 12 p.

EVANS, Peter. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1119-1132, 1996.

FAVARETO, Arilson. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: SOBER, 2006.

_____. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: Iglu; FAPESP, 2007.

FLIGSTEIN, Neil. *Social skill and the theory of fields*. Berkeley: University of California, jan. 2001. Disponível em: <http://www.iir.berkeley.edu/culture/papers/Fligstein01_01.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2008.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná. Gestão social e políticas públicas: uma mudança de abordagem no desenvolvimento rural. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 4., 2010, Lavras. *Anais...* Lavras, MG: ENAPEGS, 2010.

FRIEDMAN, Elisabeth Jay; HOCHSTETLER, Kathryn. Assessing the third transition in Latin American democratization: representational regimes and civil society in Argentina and Brazil. *Comparative Politics*, New York, v. 35, n. 1, p. 21-42, out. 2002. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4146926>>. Acesso em: 14 jan. 2009.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da nossa época, v. 84).

GUANZIROLLI, Carlos Enrique. *Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, maio 2006. (Textos para Discussão, 188).

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 2004.

HEIDRICH, Álvaro Luiz. Território, integração socioespacial, região, fragmentação e exclusão social. In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPOSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio (Org.). *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004. p. 37-66.

HICKEY, Sam; MOHAN, Giles. Relocating participation within a radical politics of development. *Development and change*, Institute of Social Studies, v. 36, n. 2, p. 237-262, 2005.

HOCHSTETLER, Kathryn. Democratizing pressures from below? Social movements in new Brazilian democracy. CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 20., Guadalajara, México. *Anais...* Guadalajara, México: LASA, 1997.

HOUTZAGER, Peter P.; LAVALLE, Adrián Gurza; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo. *O associativismo em São Paulo*. São Paulo: UNEPS, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário 2006*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>>. Acesso em: mar. 2010.

_____. *Censo Demográfico 2000*. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm>. Acesso em: mar. 2010.

KIYOTA, Norma. *A representação dos agricultores familiares em espaços institucionais de participação social no Sudoeste do Paraná*. 2007. 204 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

KURZMAN, Charles. Structural opportunity and perceived opportunity in Social-movement theory: the Iranian revolution of 1979. *American Sociological Review*, v. 61, n. 1, p. 153-170, fev. 1996. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2096411>>. Acesso em: 6 fev. 2009.

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata Mirandola. *Os bastidores da sociedade civil: protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise de Planejamento, nov. 2006.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-179, fev. 2006.

LEAL, Janaina; RAMOS, Lorena; BOMFIM, Sara. Lazer e turismo na Chapada Diamantina: um estudo de caso para o desenvolvimento sustentável num mundo globalizado. *Revista Gestão e Planejamento*, Salvador, v. 1, n. 1, 1999. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/133/133>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

LEITE, Sérgio Pereira (Coord.). *Inclusão socioeconômica e desenvolvimento rural na Bahia: uma análise das políticas públicas*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2006. 177 p.

LUBAMBO, Catia Wanderley; MIRANDA, Ana Paula. O que há de novo na análise da participação depois de duas décadas? In: SEMINÁRIO NACIONAL DO NÚCLEO DE PESQUISA EM MOVIMENTOS SOCIAIS, 2., 2007. *Anais...* Florianópolis: Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais, 2007.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir das instituições emergentes. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 31., 2007, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2007.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 51-119.

MARSDEN, Terry. New rural territories: regulating the differentiated rural spaces. *Journal of Rural Studies*, v. 14, n. 1, p. 107-117, 1998.

McADAM, Dough; McCARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. (Ed.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, 1999.

MEYER, David. Protest and political opportunities. *Annual Review of Sociology*, v. 30, p. 125-145, 2004.

MILANI, Carlos R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 180-214, jul./dez. 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec, 1998.

MOTA, Aurea. Fissuras na estrutura do mandonismo. Transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007. p. 45-63.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; SILVA, Marcelo Kunrath. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: redes sociais em perspectiva. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 31., 2007, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2007.

MULLER, Pierre. As políticas públicas como construção de uma relação com o mundo. In: FAURE, Alain, POLLET, Gilles, WARIN. *La construction du sens dans les politiques publiques*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 16, n. 44, p. 83-100, 2001.

OLALDE, Alicia Ruiz; OLIVEIRA, Gilca Garcia de; GERMANI, Guiomar Inês. Acesso à terra e desenvolvimento territorial no Médio São Francisco. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 45., 2007, Londrina. *Anais...* Londrina: SOBER, 2007.

OLIVEIRA FILHO, Waldélio Almeida de. A política articulada de desenvolvimento territorial rural implementada no estado da Bahia: uma análise descritiva. In: COUTO FILHO, Vitor de Athayde. *Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro*. Brasília: MDA; Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 107-121.

ORTEGA, Antonio César. *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas: Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

PERAFÁN, Mireya Eugenia Valencia. *O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o “novo rosto” do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia*. 2007. 305 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Pós-Graduação e Pesquisa sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

PERICO, Rafael Echeverry. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.

PLANO de desenvolvimento sustentável do território da Chapada Diamantina. Seabra, [20--?]. 43 p.

PLANO territorial de desenvolvimento rural sustentável do Velho Chico. Brasília: MDA, 2008. 95 p.

POMPONET, André Silva. Envolvimento social na formulação de políticas públicas: o PPA participativo 2008-2011 na Bahia. *Bahia Análise e Dados*, Salvador, v. 18, n. 1, p. 137-145, abr./jun. 2008.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

QUAN, Julian Francis (Coord.). *Acesso à terra e desenvolvimento territorial no semi-árido nordestino*. Salvador: EDUFBA, 2008. CD-ROOM.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RAY, Kathryn et al. The exclusiveness of the political field: networks and political mobilization. *Social Movement Studies*, v. 2, n. 1, p. 37-60, 2003.

REGIMENTO interno codeter: território Velho Chico. Bom Jesus da Lapa, out. 2008. 7 p.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003.

ROCHA, Ana Georgina Peixoto et al. A agropecuária baiana: principais fatos do período 1975-2000. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. O PIB da Bahia 1975-2000: metodologia unificada e análises setoriais. *Análise Territorial da Bahia Rural*. Salvador: SEI, 2002, p. 111-116. (Série Estudos e Pesquisas, 58).

RODRIGUES, Alberto Tosi. Ciclos de mobilização política e mudança institucional no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 17, p. 33-43, nov. 2001.

RÜCKERT, Aldomar. Reforma do estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 17, p. 79-94, 2005.

SACK, Robert. *Human territoriality*. Theory and history. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento, 2003.

SANTOS, Milton Santos; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SCHNEIDER, Sergio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.

SCHNEIDER, Sergio; BLUME, Roni. Ensaio para uma abordagem territorial da ruralidade: em busca de uma metodologia. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 107, p. 109-135, jul./dez. 2004.

SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

SCHNEIDER, Sergio; TARTARUGA, Ivan Peyré. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Raízes Revista de Ciências Sociais*, Campina Grande, v. 23, n. 1-2, p. 99-117, jan./dez. 2004.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2007.

_____. Entre a norma e o factual: questões para uma análise sociológica dos processos de participação social na gestão pública. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 185-200, 2004.

SILVA, Marcelo Kunrath; ZANATA JUNIOR, Rui. Associativismo e desigualdade: uma análise sobre oportunidades políticas e recursos associativos em duas Associações de Moradores de Porto Alegre. CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 28., Rio de Janeiro, Brasil. *Anais...* Rio de Janeiro, Brasil: LASA, 2009.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

SOUZA, Isabel de J. (Org.). *Memória Território Velho Chico/MS*. Bahia. Ibotirama: MOC-MDA/SDT, out. 2006. 24 p.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Análise Territorial da Bahia Rural*. Salvador: SEI, 2004. 222 p. (Série Estudos e Pesquisas, 71).

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *PIB Municipal 2007*. Disponível em: <www.sei.ba.gov.br>. Acesso em: mar. 2010.

TARROW, Sidney. Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales. In: MCADAM, Dough; McCARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. (Ed.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, 1999. p. 71-99.

_____. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009. (Coleção Sociologia).

TARTARUGA, Iván G. Peyré O conceito de território para a análise do desenvolvimento rural. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43, 2005, Ribeirão Preto. *Anais...* Ribeirão Preto: SOBER, 2005.

TENDLER, Judith. *Bom governo nos trópicos*. Uma visão crítica. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 27-55, jan./fev. 2006.

VEIGA, José Eli da. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 101-119, set./dez. 2001.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 87-145, 2000.

APÊNDICE A - Roteiro de entrevistas - Organizações da sociedade civil

Apresentação

Estou realizando uma pesquisa sobre a política pública de desenvolvimento territorial no estado da Bahia. O objetivo é analisar o processo de implantação da política de desenvolvimento territorial considerando a participação dos atores sociais. O território da Chapada é um dos escolhidos para o trabalho de campo. Nesse sentido, gostaria de contar com a sua colaboração realizando essa entrevista. Todas as informações são essenciais para que a análise reflita a realidade territorial. Espera-se que os resultados da pesquisa possibilitem um entendimento desses processos participativos e dos atores envolvidos, trazendo recomendações para a implementação das políticas públicas, ao proporcionar um entendimento mais claro dos desafios envolvidos na incorporação da participação da sociedade civil na gestão pública. Ressalto que as informações coletadas serão utilizadas apenas para a realização de estudos acadêmicos.

(A) Caracterização da organização

1. Nome da organização
2. Nome do entrevistado
3. Função na organização
4. Contato (e-mail e telefone)
5. Origem da organização (*resgatar um breve histórico da formação da organização*)
6. Objetivos institucionais
7. Áreas de atuação
8. Público-alvo
9. Membros (*número de membros e estrutura institucional*)
10. Formas de captação de recursos (*recursos próprios, recursos públicos, projetos etc.*)
11. Indique de quais instâncias coletivas a sua organização participa:
 - Associações. Quais?
 - Assembléias. Quais?
 - Comissões. Quais?
 - Comitês. Quais?
 - Conselhos. Quais?
 - Federações. Quais?
 - Fóruns. Quais?
 - Grupos de Trabalho. Quais?

Redes. Quais?

Outras. Quais?

(B) Visão da política de desenvolvimento territorial

1. Como foi o envolvimento da sua organização na política de desenvolvimento territorial? *(descrição detalhada do envolvimento da organização na política)*

2. Desde quando a organização participa da política de desenvolvimento territorial? E desde quando você representa a organização nesse espaço?

3. Participa de alguma instância específica da política? *(por exemplo, Coordenação, Núcleo Executivo etc.)*

4. Participou do processo de construção do PTDRS? Como? *(número de oficinas que participou, atuação em algum grupo específico etc.)*

5. Tem alguma crítica ao processo de construção do PTDRS?

6. Dentre os projetos definidos no PTDRS, algum foi proposto pela sua organização? Se sim, qual?

7. Na sua visão, qual o papel do articulador territorial?

8. Como avalia o papel do Conselho de Desenvolvimento Territorial?

9. Houve alguma mudança na organização com a sua participação na política de desenvolvimento territorial? Se sim, qual? *(fortalecimento institucional, novos projetos, novas relações institucionais, alterações na estrutura etc.)*

10. Sua organização já foi beneficiada com algum projeto da política de desenvolvimento territorial? Se sim, qual?

11. O que diferencia essa política de outras políticas de desenvolvimento já implantadas no país?

12. Se fosse possível, nesse momento, fazer uma alteração na política, qual seria a sua proposta?

(C) Visão dos atores e dos processos participativos

1. Quais requisitos uma organização da sociedade civil precisa ter para sua participação na política de desenvolvimento territorial? *(cite, no máximo, três requisitos mais relevantes)*

2. Como você define “participação”?

3. Quais as dificuldades que a sua organização tem para participar da política de desenvolvimento territorial?

4. Como qualifica a sua participação na política de desenvolvimento territorial? Por quê?

Forte

Razoável

Fraca

5. Como qualifica a participação dos atores da sociedade civil na política?

Forte

Razoável

Fraca

6. Como qualifica a participação do poder público na política?

Forte

Razoável

Fraca

7. Existe alguma organização relevante no Território que não tem participado da política? Se sim, qual organização e por que você considera que não participa?

8. Em sua opinião, a política de desenvolvimento territorial tem refletido em mudanças na forma de participação dos atores sociais? Quais?

9. Cite cinco organizações que você considera com melhor participação na política de desenvolvimento territorial? (*verificar o que o entrevistado entende por “melhor” participação*)

(D) Redes de parceria e comunicação

1. Gostaria que você listasse as principais organizações atuantes no Território **antes da introdução da política** de desenvolvimento territorial (indicar quais dessas entidades participam da política)

Organização	Participa da política?	Já realizou trabalhos conjuntos com essa organização?

2. Gostaria que você listasse as principais organizações atuantes no Território **depois da introdução da política** de desenvolvimento territorial (indicar quais dessas entidades participam da política)

Organização	Participa da política?	Já realizou trabalhos conjuntos com essa organização?

3. Quais os seus principais parceiros no Território? (cite os atores sociais e o tipo de parceria) *(os parceiros podem ser do poder público, da sociedade civil ou da iniciativa privada; e podem ou não estar inseridos na política / hierarquizar por ordem de importância)*

Organização parceira	Tipo de parceria	Ordem de importância
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		
7.		
8.		
9.		
10.		

4. Desde quando realiza parcerias com essas organizações?

Organização parceira	Número de anos
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
8.	
9.	
10.	

5. Quais os seus principais parceiros **fora** do Território? (cite os atores sociais e o tipo de parceria) *(os parceiros podem ser do poder público, da sociedade civil ou da iniciativa privada política / hierarquizar por ordem de importância)*

Organização parceira	Tipo de parceria
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
8.	
9.	
10.	

6. Desde quando realiza parceria com essas organizações?

Organização parceira	Número de anos
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
8.	
9.	
10.	

7. Sua organização iniciou alguma nova parceria a partir da atuação na política de desenvolvimento territorial? Qual? (indique a organização e o tipo de parceria)

8. Sua organização tem algum projeto com o poder público (municipal/estadual)? Se sim, qual?

9. Quais as organizações que você considera importantes fontes de informação sobre o que está acontecendo na política de desenvolvimento territorial? (cite as organizações e sua função na política e hierarquize por ordem de importância) (ou seja, quando sua organização precisa de alguma informação sobre a política, quem ela procura?)

Organização	Função	Ordem de importância
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		
7.		
8.		
9.		
10.		

10. Em quais espaços sua organização interage com essas fontes de informação?

Organização	Espaços (<i>fóruns, conselhos etc.</i>)
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
8.	
9.	
10.	

APÊNDICE B - Roteiro de entrevistas – Articuladores/consultores

(A) Visão do processo de implantação da política no território

- Como ocorreu o processo de elaboração do PTDRS no território?
- Quais as dificuldades encontradas na construção do PTDRS?
- Dentre as instituições que participaram da elaboração do PTDRS, quais podem ser consideradas mais atuantes? Por quê? (cite três organizações)
- Quais as instituições relevantes no território que não participaram desse processo?
- Em sua opinião, o território está representado no Colegiado Territorial?
- Quais ações propostas no PTDRS já foram implantadas?
- Qual a sua opinião sobre os atores sociais do território?
- Quais as dificuldades atuais no processo de implantação da política?
- Houve alguma mudança na relação entre os atores sociais do território? (atores sociais que se destacaram, surgimento de novas organizações, perda de poder de organizações ou grupos etc.)
- Quais os impactos da implantação da política?
- Qual a “identidade” do território?

(B) Visão da política de desenvolvimento territorial

- Qual o papel dos consultores?
- Como é feito o acompanhamento dos recursos destinados aos territórios?
- Quais seriam os aspectos mais relevantes da abordagem territorial na perspectiva de uma nova abordagem de desenvolvimento?
- Na prática, tem se conseguido superar a visão setorial/
- Foi feito um marco zero para fazer o monitoramento do impacto da política de desenvolvimento territorial? Qual é o sistema de avaliação?
- Quais as principais características diferenciadoras dos territórios?
- Em sua opinião, quais os fatores que contribuem para uma maior participação da sociedade civil nos espaços da política de desenvolvimento territorial? (cite três fatores principais)
- O que diferencia essa política de outras políticas de desenvolvimento já implantadas no país?
- Se fosse possível, nesse momento, fazer uma alteração na política, qual seria a sua proposta?
- Quais aspectos são mais inovadores na política?
- O que seria um território “desenvolvido”?

- Quais as principais dificuldades de implantação da política no estado da Bahia?
- Como é articulada a política com as diferentes secretarias estaduais?
- No âmbito estadual, quais as mudanças mais significativas na política no governo atual?
- Qual a perspectiva de sustentabilidade dessa proposta de desenvolvimento com a mudança de governo federal?

(C) Visão dos atores e dos processos participativos

1. Quais requisitos uma organização da sociedade civil precisa ter para sua participação na política de desenvolvimento territorial? (cite, no máximo, três requisitos mais relevantes)
2. Como você define “participação”?
3. Como qualifica a participação dos atores da sociedade civil na política no território?
 - Forte
 - Razoável
 - Fraca
4. Como qualifica a participação do poder público na política no território?
 - Forte
 - Razoável
 - Fraca
5. Em sua opinião, a política de desenvolvimento territorial tem refletido em mudanças na forma de participação dos atores sociais? Quais?
6. A participação é um pré-requisito da política de desenvolvimento territorial. Quais as estratégias metodológicas utilizadas para garantir a efetiva participação da sociedade civil?
7. Quais estratégias têm sido utilizadas nos territórios com uma sociedade civil menos participativa?

APÊNDICE C - Codificação das entrevistas

Entrevistado	Perfil
1	Representante de organização da sociedade civil do Território Velho Chico (ASCONTEC)
2	Representante de organização da sociedade civil do Território Velho Chico (CEAPRI)
3	Representante de organização da sociedade civil do Território Velho Chico (SINTRAFI Ibotirama)
4	Representante de organização da sociedade civil do Território Velho Chico (COOPAMESF)
5	Representante de organização da sociedade civil do Território Velho Chico (ECOSOL)
6	Representante de organização da sociedade civil do Território Velho Chico (FETAG)
7	Representante de organização da sociedade civil do Território Velho Chico (STR Bom Jesus da Lapa)
8	Representante de organização da sociedade civil do Território Velho Chico (AECOFABA)
9	Representante de organização da sociedade civil do Território Velho Chico (COOTEBA)
10	Representante de organização da sociedade civil do Território Velho Chico (Indígenas Kiriri)
11	Representante de organização da sociedade civil do Território Velho Chico (Indígenas Tuxá)
12	Representante de organização da sociedade civil do Território Velho Chico (CPT)
13	Representante de organização do poder público do Território Velho Chico (Prefeitura Municipal de Muquém São Francisco)
14	Representante de organização do poder público do Território Velho Chico (EBDA)
15	Representante de organização do poder público do Território Velho Chico (CODEVASF)
16	Representante de organização da sociedade civil do Território Chapada Diamantina (COOPAMA)
17	Representante de organização da sociedade civil do Território Chapada Diamantina (Pólo Sindical)
18	Representante de organização da sociedade civil do Território Chapada Diamantina (COOPERTAM)
19	Representante de organização da sociedade civil do Território Chapada Diamantina (Avante Lençóis)
20	Representante de organização da sociedade civil do Território Chapada Diamantina (ACVA)
21	Representante de organização da sociedade civil do Território Chapada Diamantina (STR Lençóis)
22	Representante de organização da sociedade civil do Território Chapada Diamantina
23	Representante de organização da sociedade civil do Território Chapada Diamantina (Instituto Viver)
24	Representante de organização do poder público (EBDA)
25	Assessor territorial do Território Velho Chico
26	Ex-assessor territorial e atual representante de organização do poder público Território Chapada Diamantina
27	Assessor territorial do Território Chapada Diamantina
28	Articulador estadual do Território Velho Chico
29	Articuladora estadual do Território Chapada Diamantina
30	Consultor IICA
31	Representante MDA/SDT
32	Representante MDA/Programa Territórios da Cidadania
33	Professor/pesquisador