



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL**

ELISABETE DE OLIVEIRA COSTA SANTOS

O Estado e o Desenvolvimento Regional na Bahia:

A Política de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (2003–2010)

Goiânia

2012

ELISABETE DE OLIVEIRA COSTA SANTOS

O Estado e o Desenvolvimento Regional na Bahia:

A Política de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (2003–2010)

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial-MDPT, do Departamento de Ciências Econômicas da Pontifícia Universidade Católica de Goiás-PUC Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

Orientadora: Profa. Dra. Márcia de Alencar Santana

Goiânia

2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DA PONTIFÍCIA
UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS

Santos, Elisabete de Oliveira Costa.

O Estado e o Desenvolvimento Regional na Bahia:
A Política de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (2003–
2010) [manuscrito] / Elisabete de Oliveira Costa Santos. –
2012.

182 f. : il. grafs.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica
de Goiás, Departamento de Economia, 2012.

‘Orientadora: Profa. Dra. Márcia de Alencar Santana’.

1. Desenvolvimento territorial. 2. Gestão social. 3.
Controle social 4. Políticas públicas. I. Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

ELISABETE DE OLIVEIRA COSTA SANTOS

Bolsista Fundação Ford – IFP

**O Estado e o Desenvolvimento Regional na Bahia:
A Política de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (2003–2010)**

Dissertação de mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial-MDPT, do Departamento de Ciências Econômicas da Pontifícia Universidade Católica de Goiás-PUC Goiás, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Márcia de Alencar Santana (Orientadora)

Prof. Dr. Antônio Pasqualetto (PUC Goiás)

Profa. Dra. Dulce Portilho Maciel (UEG)

Dissertação defendida em: 06 de fevereiro de 2013

Estamos convictos de que a mudança histórica em perspectiva provirá de um movimento de baixo para cima, tendo como atores principais os países subdesenvolvidos e não os países ricos; os deserdados e os pobres e não os opulentos e outras classes obesas; o indivíduo liberado e partícipe das novas massas e não o homem acorrentado; o pensamento livre e não o discurso único.

Milton Santos

AGRADECIMENTOS

Minha dedicação a esse Mestrado, intensa e constante, só foi possível graças à presença e apoio de muitos que compõem minha vida. Sou grata a Dário Nunes meu esposo, pela compreensão, incentivo, leituras críticas dos textos, contribuições e momentos longos de discussões intelectuais que muito somaram a meu trabalho.

Aos meus filhos Daniel Elias e Ester Deise, pela tolerância, compreensão, companheirismo e incentivos, mesmo num período de distância quando precisei me mudar para a cidade de Goiânia, depois no período da dissertação quando forçadamente me ausentei mais uma vez, para a realização deste trabalho.

Aos meus familiares, meu pai Benedito, minha mãe Lurdes e meus dez irmãos, pelo apoio, pela coragem, determinação e, sobretudo firmeza em superar os obstáculos que o destino nos colocou e nos ensinar que podemos construir um futuro melhor pra todos.

A Professora Doutora Márcia de Alencar Santana, minha orientadora, exemplo de garra e de competência acadêmica, pelos valiosos e norteadores diálogos desde a estruturação do trabalho, visão científica e especialmente pelo apoio prestado junto a Fundação Carlos Chagas.

Aos meus Professores Doutores do Mestrado Aristides Moysés, Ycarim Melgaço Barbosa, Sérgio Duarte, Tule César Barcelos, Antônio Pasqualetto, Márcia de Alencar Santana, Deusa Maria Boaventura, Carlos Leão, Luiz Antônio Estevan e Margot Rieman pelas discussões calorosas e críticas que de alguma forma contribuíram na definição e estruturação desse trabalho.

À Coordenação do Mestrado Professores Doutores Aristides Moysés e Antônio Pasqualetto, sua equipe de apoio Alessandra e Luiza que não mediram esforços para contribuir com as constantes solicitações.

Aos colegas de turma do Mestrado Hérika Araki, Glades, Paulo César, Antônio Leão, Márcio, Sebastiana, Nara Galvão, Maria do Socorro, Elly Sidney, Cleuton Cledes e Elaine, meu muito obrigada pela convivência pessoal e profissional neste período. Aos colegas Ana Maria e Paulo Viana em especial por ter me presenteado com suas amizades e apoio no período que morei na cidade de Goiânia.

Ao *Ford Foundation International Fellowships Program-IFP*, por meio da Fundação Carlos Chagas, representado pela Professora Doutora Fúlvia Rosemberg e sua competente equipe em especial a Maria Luiza Ribeiro, pela concessão da bolsa, dedicação e acompanhamento no decorrer do curso, pois pela primeira vez, me possibilitou ser uma estudante com dedicação exclusiva. E aos meus colegas bolsistas, o meu carinho especial.

Ao Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada-IRPAA, ao qual me dediquei os últimos dezenove anos, muito contribuiu para a construção do meu projeto de vida pessoal e profissional, pela compreensão e apoio no momento de precisar me afastar para a realização desse mestrado, em nome do Presidente D. André de Whitte, quero agradecer toda sua competente equipe.

Aos meus professores da Universidade do Estado da Bahia em especial a Edmerson dos Santos Reis e Edonilce Barros pelo incentivo e apoio na ocasião do processo seletivo para ingresso a esse mestrado.

A Jerônimo Rodrigues, Secretário Nacional de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, pela generosidade em compartilhar seu profundo conhecimento sobre a Política de Desenvolvimento Territorial e os propósitos de continuidade no âmbito governamental.

Aos amigos do Território Sertão do São Francisco João Regis, Sílvér Jonas, Ivânia Freitas pelo apoio no processo seletivo para a bolsa de mestrado, também pela parceria na realização de trabalhos técnicos sobre o território os quais me motivaram a continuar o estudo sobre a política de territórios rurais.

À Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco-FUNDIFRAM, em nome do Coordenador Dermeval Gervásio de Oliveira pelo apoio e articulação com a Coordenação Executiva do Território Velho Chico, no período de pesquisa.

Aos amigos do Território, Dermeval, Isabel, Alessandro, Cleber Eduão, Taciana, Lourivaldo, Sândalo, Hildebrando, Guarim, Wilson, José Nivaldo, Dalva Rosa pelo apoio e contribuição na ocasião da pesquisa de campo no Território.

Aos tantos outros amigos pela confiança, incentivos e palavras de carinho principalmente nos momentos distantes e solitários. A todos/as que de alguma forma contribuíram para a conclusão desse mestrado, meu muito obrigada.

RESUMO

A concepção da estratégia de desenvolvimento rural com enfoque territorial tem por referência os territórios rurais como espaço de articulação e gestão de políticas públicas, destinadas a promover a descentralização das decisões políticas, dos investimentos públicos e privados, como forma de diminuir as desigualdades socioeconômicas no Brasil. Território aqui é entendido como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais 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. Essa estratégia de desenvolvimento territorial, coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento territorial (SDT), surge da necessidade de adotar concepções e estratégias inovadoras para enfrentar problemas que, apesar dos avanços, persistem, atingindo fortemente algumas regiões e grupos sociais. Diante do exposto, o desenvolvimento deste trabalho consiste em analisar o processo de construção e gestão da política de desenvolvimento territorial que está sendo implementado no Território Velho Chico, Estado da Bahia e discutir como a mesma vem contribuindo para a desconstrução de um modelo considerado conservador, responsável por produzir pobreza e exclusão social e desigualdades regionais que ainda atinge, sobretudo, o espaço rural. Analisar ainda como a estratégia tem contribuído para construir um novo formato de gestão de políticas públicas com vista ao desenvolvimento endógeno, na perspectiva de promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Território. A pesquisa se desenvolve por meio da análise bibliográfica sobre o tema, do referencial teórico metodológico adotado, bem como da observação direta em campo que contou com realização de entrevistas com lideranças, análise e sistematização das entrevistas e análises de documentos produzidos pelo território. Os resultados apontam que a nova estratégia de desenvolvimento de políticas públicas que está sendo implementada no território apresenta modelo endógeno e descentralizado de gestão, capaz de promover o protagonismo das lideranças locais; envolve, amplia e qualifica a participação da sociedade civil; promove a integração com o poder público. O Colegiado Territorial é considerado o espaço de referência para discussão, proposição e articulação das políticas públicas. Porém, enfrenta os vícios arraigados na administração pública que dificulta e resiste à incorporação da dinâmica do planejamento e gestão das políticas públicas de forma democrática, coletiva e intersetorial. Faz-se necessário a determinação de todas as instâncias governamentais cumprirem com os princípios da política de desenvolvimento territorial, considerar as instâncias colegiadas, estabelecer mecanismos de gestão e controle social que permitam à sociedade local acompanhar a efetivação das políticas executadas no território.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial; gestão social; controle social; políticas públicas.

ABSTRACT

The design strategy of rural development with a territorial approach is to reference the rural areas as a space for articulation and management of public policies designed to promote the decentralization of political decisions, the public and private investments, as a way to reduce socioeconomic inequalities in Brazil . Territory is here understood as a physical space, geographically defined, generally continuous, comprising towns and fields, characterized by multidimensional criteria, such as environment, economy, society, culture, politics and institutions, and with a population groups distinct social, that relate internally and externally through specific processes, where one can distinguish one or more factors that indicate identity and social cohesion, cultural and territorial. This strategy of territorial development, coordinated by the Department of Land Development (SDT), arises from the need to adopt innovative strategies and concepts to address problems that, despite the advances, there remain strongly reaching some regions and social groups. Given the above, the development of this work is to analyze the process of construction and management of territorial development policy that is being implemented in the Territory Velho Chico, State of Bahia and discuss how it has contributed to the deconstruction of a model considered conservative, responsible for producing poverty and social exclusion and regional inequalities that still reaches, especially the rural areas. Further analyze how the strategy has helped to build a new form of management of public policies aimed at endogenous development, with a view to promoting the economic, social and environmental Territory. The research is developed through literature review on the topic, the theoretical framework adopted, as well as direct observation in the field that featured interviews with leaders, analysis and systematization of interviews and analysis of documents produced by the territory. The results show that the new strategy of development of public policy that is being implemented in the territory presents as endogenous model and decentralized management, able to promote the role of local leaders; involves, extends and qualifies the participation of civil society promotes integration with the government and is considered the Territorial Collegiate reference space for discussion and proposition articulation of public policies. But facing addictions rooted in public administration that hinders and resists incorporation of dynamic planning and management of public policies in a democratic, collective and intersectoral. It is necessary to determine all government bodies comply with the principles of territorial development policy, consider the collegiate institutions, and establish mechanisms of social control and management to enable the local community to monitor the effectiveness of policies implemented in the territory

Keywords: territorial development; management; social participation; public policy.

Lista de Figuras

		Página
Figura 1	Mapa dos Territórios Rurais no Brasil - 2012.....	60
Figura 2	Mapa dos Territórios da Cidadania no Brasil- 2012.....	62
Figura 3	Elementos da Gestão social no Território.....	68
Figura 4	Regiões Administrativas da Bahia.....	74
Figura 5	Regiões Econômicas do Estado da Bahia.....	75
Figura 6	Territórios de Identidade do Estado da Bahia.....	89
Figura 7	Institucionalidades criadas para a Gestão da Política de Territórios de Identidade na Bahia.....	91
Figura 8	Ciclo Orçamentário do Estado.....	94
Figura 9	Ciclo do Controle Social do PPA Participativo.....	95
Figura 10	Modalidades de acesso à terra identificados na região do Médio São Francisco.....	107
Figura 11	Mapa do Território Velho Chico.....	110
Figura 12	População rural e urbana residente por região brasileira.....	113
Figura 13	Proporção de pessoas, por classe selecionada de rendimento domiciliar per capita, segundo as classes de tamanho da população dos municípios – Brasil 2010.....	119
Figura 14	Evolução do número de benefícios concedidos pelo Programa Bolsa Família no Território Velho Chico.....	124
Figura 15	Ciclo da gestão social do Território Velho Chico.....	128
Figura 16	Estrutura organizativa do Território Velho Chico.....	129

Figura 17	Distribuição das organizações no Colegiado Territorial ..	130
Figura 18	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável PTDRS.....	145
Figura 19	Estrutura de organização do Plano Territorial Desenvolvimento Rural Sustentável.....	146

Lista de Tabelas

	Página
Tabela 1 População residente no Território Velho Chico em 2000 e 2010, por situação do domicílio, indicação da população urbana e rural, porcentagem, área total e densidade demográfica.....	113
Tabela 2 Produto Interno Bruto-PIB dos municípios do Território Velho Chico.....	118
Tabela 3 Renda média <i>per capita</i> das famílias residentes e Índice de Desenvolvimento Humano-IDH dos municípios do Território.....	120
Tabela 4 Evolução da população em estado de pobreza e de indigência no Brasil, nas grandes regiões e no Estado da Bahia.....	122
Tabela 5 Número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no Território Velho Chico.....	124
Tabela 6 Visão de Futuro do território Velho Chico.....	152

Lista de Siglas

AECOFABA	Associação das Escolas e Comunidades Famílias Agrícolas da Bahia
ABEPARES	Associação Beneficente Promocional Agrícola de Riacho de Santana
ASA	Articulação do Semiárido Brasileiro
ASCONTEC	Cooperativa de Profissionais em Assessoria e Consultoria Técnica
ASSOCENE	Associação de Cooperativas do Nordeste
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BA	Banco da Amazônia
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDE	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CAPPA	Conselho de Acompanhamento do PPA Participativo
CBHSF	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco
CEDETER	Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial
CERIN	Centros Regionais Integrados
CET	Coordenação Estadual dos Territórios
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CEPLAC	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CMDRS	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural sustentável
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODETER	Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável
CODEVASF	Companhia do Desenvolvimento do Vale do São Francisco
COFECON	Conselho Federal de Economia
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSAD	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

EPE	Estudo das Potencialidades Econômicas
EBDA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FORD	<i>Ford Motor Company</i>
FUNDIFRAN	Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPAA	Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MI	Ministério da Integração
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não-Governamentais
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PCT	Programa Cédula da Terra
PDDE	Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico
PEC	Projeto Especial de Colonização
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro
PIB	Produto Interno Bruto

POA	Proposta Orçamentária Anual
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNRA	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNCF	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLOCENTRO	Polo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
POLONOROESTE	Polo de Desenvolvimento da Região Noroeste
PPA	Plano Plurianual
PPAP	Plano Plurianual Participativo
PRODUZIR	Organização Produtiva de Comunidades Pobres
PROINF	Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PROMESO	Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
PROVALE	Programa Especial para o Vale do São Francisco
PROMOVER	Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões
PTC	Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
REAF	Reunião Especial da Agricultura Familiar
RIDE	Desenvolvimento da Região Integrada do Distrito Federal
SALTE	Plano Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SDR	Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEOCS	Superintendência de Estudos e Obras Contra as Secas
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento
SEPLANTEC	Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia
SGE	Sistema de Gestão

SGPR	Secretaria Geral da Presidência da República
SIPLAN	Sistema Integrado de Planejamento
SLOT	Sistema Local Territorial
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento Regional da Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento Regional do Nordeste
SUDESUL	Superintendência de Desenvolvimento Regional do Sul
SUS	Sistema Único de Saúde
SUVALE	Superintendência do Vale do São Francisco
UFBA	Universidade Federal da Bahia

SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO.....	18
CAPÍTULO 1	
1.0 A CONSTITUIÇÃO DO TERRITÓRIO E A TERRITORIALIDADE.....	25
1.1 Discussões sobre espaço e a constituição do território.....	25
1.1.1 Territorialidade como expressão dos processos territoriais.....	33
1.1.2 O processo da territorialização, desterritorialização e reterritorialização.....	35
1.2 Relação Estado e Planejamento	
1.2.1 Concepções e surgimento do Estado.....	38
1.2.2 Origens da ideologia e da prática do planejamento governamental.....	45
1.3 A política de constituição de territórios rurais no Brasil.....	56
1.3.1 A gestão da política de desenvolvimento territorial.....	65
CAPÍTULO 2	
2.0 O PLANEJAMENTO E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS RURAIS NA BAHIA.....	73
2.1 Trajetórias de revelação dos Territórios Rurais na Bahia	81
2.1.1 Histórico e Institucionalização.....	81
2.1.2 A política de Territórios de Identidade no Estado da Bahia	90
CAPÍTULO 3	
3.0 O TERRITÓRIO DE IDENTIDADE VELHO CHICO	103
3.1 Aspectos geográficos e socioeconômicos.....	103
3.2 Estratégias adotadas no território para implementação da política de Desenvolvimento de Territórios Rurais.....	126

3.2.1	O Ciclo da Gestão Social no Território Velho Chico.....	128
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	163
	REFERÊNCIAS.....	176
	APÊNDICES.....	176

INTRODUÇÃO

Quando se analisa a trajetória de ocupação do espaço e as estratégias adotadas para o desenvolvimento das regiões brasileiras, observa-se que seu histórico foi marcado pela implantação de grandes projetos voltados para a industrialização dessas regiões. Esta condição permitiu significativas mudanças nas estruturas produtivas de algumas regiões, que tiveram impactos positivos na participação do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Porém, o modelo e as estratégias adotadas contribuíram para a formação de uma sociedade com altos índices de desigualdades regionais.

Políticas e programas foram implementados visando combater as desigualdades existentes nas regiões, sobretudo na região nordeste. Porém, foram pensados e conduzidos a partir de uma visão unilateral, sem que considerassem a participação da sociedade local nas fases de planejamento, execução e controle social dessas políticas e programas (CASTRO, 1994).

Apesar da implementação dos diversos programas para reduzir as desigualdades, a região nordeste continua se destacando a nível nacional, como o território que menos alterou sua estrutura social e política. Ela continua sendo líder nacional em má distribuição de renda e apresentando os piores indicadores de desenvolvimento social.

A política de desenvolvimento dessa região sempre foi vista a partir do viés econômico, percebe-se, sobretudo entre as décadas de 1940 e 1980 que a política regional, apresentava fortes características com os interesses das oligarquias. Depois de constatar o “atraso econômico” em relação ao sudeste do país, as ações prioritárias dos governos foram voltadas para a modernização econômica, sobretudo na reestruturação das grandes propriedades, na industrialização e na modernização dos bens de produção.

A partir do ano de 2003, o Brasil vivencia um novo ciclo, com foco no planejamento das políticas de desenvolvimento territorial. Para dinamizar as ações, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT, que está vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA, cuja finalidade principal é desenvolver ações que visem à promover o desenvolvimento de Territórios Rurais no Brasil.

Essa nova concepção elege como público prioritário de suas ações, as classes da sociedade que sempre ficaram a margem do processo de desenvolvimento, ou seja, as comunidades tradicionais que no campo são representadas pelos agricultores familiares, as comunidades quilombolas, os povos indígenas, os pescadores artesanais, as comunidades de fundos de pastos e na zona urbana, as classes menos privilegiadas de direitos. Essa nova estrutura exige desse público, uma participação efetiva em todas as fases de desenvolvimento das políticas.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT promove um modelo de gestão aberto à parcerias junto à sociedade civil, tentando conciliar combate à pobreza, proteção ambiental e redução das desigualdades sociais. Este modelo se insere em uma ótica de gestão descentralizada, na qual o Território é considerado como espaço de referência para discussão, proposição e articulação das políticas públicas.

O universo dessa análise teve como referência a estratégia gestada no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT, para a revelação dos territórios rurais. Analisou-se também as estratégias de implementação da política, adotada pelo Estado da Bahia. E como universo empírico de análise da política tomou-se como referência o Território Velho Chico, localizado na Região do Médio São Francisco, Centro-Oeste do Estado da Bahia, onde a política vem sendo implantada desde o ano de 2003.

O Território Rural Velho Chico no Estado da Bahia está entre os 164 Territórios Rurais organizados no Brasil na última década. Fazendo parte também dos 120 Territórios da Cidadania instituídos no ano de 2008 e 2009. Nele está sendo implementado um modelo “descentralizado” de gestão, aberto a parcerias, que envolve a participação do poder público e da sociedade civil. O Colegiado Territorial organizado no território é considerado o espaço de referência para discussão, proposição e articulação das políticas públicas.

A concepção de desenvolvimento que vem sendo discutida no Território tem sido apresentada como estratégia capaz de promover o protagonismo dos atores sociais e construir um novo formato, com vista ao desenvolvimento pautado na sustentabilidade econômica, social, cultural e ambiental.

Apesar de avanços significativos em alguns aspectos, há uma percepção por parte dos diversos setores que consideram insuficientes as ações e os resultados proporcionados pelo território no aspecto do controle social, bem como da conexão das estratégias e ações executadas pelas diferentes instancias de governo.

Questiona-se até que nível a política de desenvolvimento territorial oferece as condições necessárias para contribuir de fato com a ruptura do modelo histórico considerado conservador, bem como de possibilitar a construção de um novo formato com vista ao desenvolvimento participativo, integrado e inclusivo.

Nesse estudo buscou-se compreender os avanços e limitações que apresentam esse novo modelo de planejamento e gestão da política de desenvolvimento que está sendo implementado no Território Velho Chico. Partindo-se do pressuposto de que esse modelo de política territorial, está contribuindo para qualificar e ampliar a participação das diferentes categorias presentes no território por meio de suas lideranças locais, na prática do planejamento coletivo. Porém, não têm apresentado avanços significativos no aspecto do controle social das políticas públicas executadas no Território.

A utilização do Território Rural como base para o planejamento e gestão das políticas públicas participativas e inclusivas, pressupõe o envolvimento de organizações da sociedade civil com participação efetiva. O desenvolvimento de pesquisas nesse campo pode contribuir ao apresentar novos elementos que sirvam de reflexão para melhorar a atuação e a qualidade da intervenção dos atores sociais e poder público, em todas as fases e níveis das políticas públicas de desenvolvimento territorial.

Nesse sentido, justifica-se esta pesquisa pela importância da investigação sobre a forma de como está sendo desenvolvida essa política a qual poderá contribuir para o desencadeamento de um processo participativo e descentralizador, seja no campo da formulação, seja na execução ou ainda no controle social das políticas públicas destinadas a promover o desenvolvimento com sustentabilidade e conseqüentemente, diminuir as desigualdades existentes no território.

Com base nessas situações, esta pesquisa surgiu com o objetivo de analisar o processo de construção e gestão da política de desenvolvimento territorial que está sendo implementado no Estado da Bahia e no Território Velho Chico, para isso

buscou compreender a importância da política territorial para o Estado, as estratégias adotadas para a implementação dessa nova política de desenvolvimento territorial e o estágio de participação das lideranças locais na proposição, gestão e controle social dessa política de desenvolvimento no território.

Como procedimento de pesquisa utilizou-se de técnicas para levantamento, organização e análise dos dados, com abordagem qualitativa de caráter descritivo. A coleta de dados foi feita por meio de pesquisa bibliográfica como fonte básica de levantamento e análise sobre o tema, apresentados em formatos diversos como livros, dissertações, teses, artigos, leis, folhetos informativos, planos de desenvolvimento, guias de planejamento, web sites, tanto sobre a temática, quanto sobre o objeto de estudo em nível nacional, estadual e local.

Foi realizada também pesquisa documental para levantamento de dados, em fontes secundárias, como censos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, dados da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar-PNAD, da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia-SEI, do Ministério do Desenvolvimento Agrário-MD, Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT, Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia-SEPLAN, arquivo fotográfico e documental do Território Velho Chico. Foi analisado o Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável-PTDRS construído pelo território a partir da institucionalização dessa política para a identificação dos seus possíveis resultados e limitações.

Para aprofundamento e complementação das informações referentes ao problema investigado, foi elaborado um roteiro de entrevistas semiestruturado e a seleção da amostra das pessoas entrevistadas priorizou-se os representantes da sociedade civil e do poder público das diferentes instituições da esfera federal, estadual e municipal que atuam na Coordenação Colegiada do território, membro do Conselho de Acompanhamento do PPA e Secretário de Desenvolvimento Territorial.

Ao iniciar o caminho dessa pesquisa, foi preciso fazer uma retórica sobre os conhecimentos prévios da temática, sobre as concepções e estratégias utilizadas pelos governos federal e estadual e sociedade civil, desde o momento em que houve uma mobilização seguida da decisão e logo a elaboração de estratégias para a implementação da política de desenvolvimento territorial no Brasil e também no Estado da Bahia, pois tais aspectos incidem diretamente sobre o delineamento da pesquisa e suas interpretações.

As leituras criteriosas e aprofundadas sobre os temas possibilitaram a pesquisadora ora, a motivação embebida de certa indignação ao compreender os modelos e suas concepções sobre o desenvolvimento aplicado até hoje no país, sendo os fatores propulsores de tamanha desigualdade existentes nas diferentes regiões e classes sociais. E ora, a motivação pela análise sobre a existência de novas fases, estratégias e alternativas de desenvolvimento que buscam, sobretudo o fortalecimento das classes sociais que historicamente sofreram grandes prejuízos com esses modelos.

Contudo, foi necessário conscientizar-se de que esse conhecimento prévio não viesse a contribuir para que a pesquisadora chegasse a interferir nos dados e emitir parecer pré-estabelecido ou produzir um saber ou uma visão influenciada por valores generalizados e estigmatizados. Foi preciso preparar-se para a pesquisa com o intuito de distanciar das concepções prévias, fixadas na trajetória de formação pessoal e profissional junto aos territórios rurais, as organizações existentes, aos grupos sociais, a academia, no sentido de não deixar influenciar ou mesmo deixar de observar questões relevantes e inerentes ao desenvolvimento do território e da estratégia, objeto desse estudo.

Com o intuito de analisar e discorrer sobre o processo de construção e a forma pela qual está sendo executada a política de desenvolvimento no Território Velho Chico, no Estado da Bahia, organizou-se esta dissertação em três capítulos.

O capítulo 1 tem por propósito compreender e situar-se no enfoque ao qual se orienta a pesquisa e traz como objetivo fazer uma aproximação conceitual aos temas território, Estado e planejamento e a política de desenvolvimento de territórios rurais no âmbito nacional. Para este propósito fundamentou-se na leitura que situa o discurso clássico e suas elaborações ocorridas ao longo do tempo abordando dimensões e áreas distintas.

Buscou-se elaborar um breve histórico do planejamento no Brasil, partindo da década de 1930 até a atualidade. Cujas pretensões foram apresentar o contexto no qual se instala a crise do planejamento, as mudanças ocorridas no período e o quadro contemporâneo, marcado pelas ideias neoliberais e pelas reestruturações políticas, econômicas e sociais. Buscou também apreender aspectos referentes ao desenvolvimento do planejamento no Brasil e a emergência e consolidação de

novos modelos de planejamento. Apresentou-se ainda a concepção de desenvolvimento a partir do enfoque territorial.

O capítulo 2 analisou a trajetória de revelação dos territórios rurais no Estado da Bahia, o efeito da institucionalização e os diferentes instrumentos criados para possibilitar a participação e integração dos agentes sociais e governamentais. Faz uma abordagem ao Programa Territórios de Identidade e como o mesmo se destaca no âmbito da execução e controle social das políticas públicas do Estado.

O capítulo 3 apresenta uma caracterização em seus diferentes aspectos do território em estudo, apresenta a trajetória de revelação e construção social do planejamento e gestão da política territorial, analisa as estratégias que foram adotadas no território para implementação dessa nova política e evidencia resultados proporcionados a partir dessa implementação, no sentido de proporcionar o desenvolvimento de forma participativa, integrada e inclusiva.

Por fim, as considerações finais abstraídas do cruzamento entre teoria e a prática construída e vivenciada no Território Velho Chico a partir da análise sobre os diferentes processos de construção e implementação da política de desenvolvimento territorial, enquanto instrumento de desenvolvimento dos territórios rurais.

De forma intercalada no documento é apresentada uma pequena amostra do trabalho desenvolvido no Território Velho Chico sobre a Cultura Popular, cujo tema é fortemente entrelaçado em todas as ações desenvolvidas pelo território. “*A Antologia Poética dos Cordelistas do Velho Chico*” é resultado de incentivos de organizações que atuam em parceria no território, cuja finalidade é incentivar a leitura, fortalecer a cultura popular, identificando e divulgando o trabalho de cordelistas que residem nos municípios, além de envolver educadores, estudantes, representantes de pontos de leitura, arcas das letras e pontos de culturas implantados no território.

Nosso Amado Velho Chico

Autor: Elvis Augusto Celestino de Souza – Sítio do Mato

Nosso Amado Velho Chico,
Imensa fonte de vida,
Suas margens são banhadas
Por um povo que na lida
Luta por preservação
Tem coragem destemida.

Patrimônio do Nordeste,
Povo forte do Sertão,
Na vida dessa gente
O sustento é a plantação.
Se não fosse o Velho Chico
Como seria então?

Serviu como caminho,
Pras grandes embarcações,
Já serviu pras pessoas
Fazer suas diversões.
E pra aumentar o cultivo
De muitas plantações.

O Velho Chico é cultura,
É folclore brasileiro,
A lenda do compadre d'Água
Já assustou o povo inteiro.
Ainda hoje é um mito,
Dizem que é verdadeiro.

Dentro dele existe vida,
Os peixes moram por lá,
Mas se não cuidarmos dele
Um dia vai acabar.
Deixando saudade apenas
Nunca mais vamos pescar.

Eu repito: é importante,
A comunidade compreender
Que assim como os humanos
O Velho Chico quer viver.
Sem ele não somos nada,
Nada não pode "ser".



Fotos: Dário Santos e Elisabete Costa

CAPÍTULO 1

1.0 A constituição do território e a territorialidade

Este capítulo está organizado em três seções, onde focaliza os conceitos e delineamentos teóricos utilizados na abordagem do tema. A primeira sessão aborda por meio de diferentes autores, maior compreensão sobre o conceito de território desenvolvido sobre diferentes concepções, recortes temporais, metodologias e estratégias, envolvendo os aspectos geográfico, econômico, político, social e cultural e ainda o entrelaçamento desses fatores dentro de um espaço que está sempre em construção.

A segunda sessão discute a relação entre Estado e planejamento. Abordam as concepções de alguns filósofos sobre o surgimento do Estado, seu papel perante o planejamento, as origens da ideologia e da prática do planejamento governamental e algumas estratégias de planejamento conduzidas pelos governos brasileiros.

A terceira sessão traz uma abordagem sobre a política de constituição de territórios rurais no Brasil, sobretudo a partir da institucionalização do Programa Territórios Rurais no ano de 2003, Territórios da Cidadania no ano de 2008 e 2009. Aborda também sobre as estratégias de gestão da política de desenvolvimento territorial organizadas no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT.

1.1 Discussões sobre espaço e a constituição do território

Para compreender de que modo se inscrevem as políticas públicas de desenvolvimento rural com enfoque territorial, sob a égide do modelo de desenvolvimento, é necessária uma leitura da categoria território.

A discussão teórica sobre território é retomada com novas abordagens a partir da década de 70, quando procuram explicar um conjunto de fatores que envolvem o processo de ocupação e construção do espaço, pois antes, essa discussão era centrada, em alguns países inclusive no Brasil, no conceito de espaço geográfico.

Nessas novas abordagens segundo Saquet (2007), procuram explicar a dominação social, a constituição e expansão do poder do Estado, a geopolítica, a reprodução das relações capitalistas, a problemática da desigualdade do crescimento, a importância da comunicação como forma de controle da vida cotidiana e as próprias bases do conceito geográfico.

As questões relacionadas ao território vêm ganhando cada vez mais importância nos estudos dentro da Geografia, da antropologia, da ciência política. Porém, se observa que os termos utilizados no dia a dia e por alguns autores para definir o termo território, é muitas vezes confundido com o termo espaço geográfico.

Compartilhando dessa preocupação Dematteis, citado por Saquet, (2007), afirma que seguidamente se faz uma análise retórica do termo “território”, onde sugere visões parciais ou distorcidas sobre a realidade. Parciais, quando se pensa o conjunto de fatores materiais sem considerar os atores ali existentes, ou ao contrário, quando se pensa que as ações sociais, políticas, econômicas possam desenvolver-se descoladas da sua materialidade. Ou ainda, quando se considera que o território é um mero receptor passivo de ações de efeito social, político, ambiental, econômico que operaria de forma distinta e autônoma da realidade empírica.

Em análise de Saquet (2007), é possível identificar que há diferentes tendências na trajetória dos estudos sobre território, com vista a compreensão da problemática territorial. O autor consegue agrupar essas tendências da seguinte forma: 1) se efetiva numa abordagem mais conservadora, materialista e basicamente voltada para o espaço físico. 2) centrada na conceituação de território usado e apropriado econômica e geopoliticamente. 3) esta cada vez mais significativa, está voltada ao estudo e compreensão do desenvolvimento territorial, tentando conciliar espaço físico, redes, poder e múltiplas relações sociais.

Nessa mesma análise, Saquet (2007), faz referências a alguns autores, entre eles, Gioacchino Garofoli (1978) e Corna Pellegrini (1974), que abordam a questão territorial numa visão limitada em determinados aspectos, destacam a compreensão dos fatores políticos que influenciam no território; a transformação feita por órgãos do poder público; os limites políticos administrativos que demarcam o exercício do poder; os territórios são vizinhos e não sobrepostos, ou seja, apesar de reconhecerem a atuação de indivíduos na organização do território, evidencia com

maior destaque a atuação do Estado, através das políticas públicas. Por mais que fazem um retrato significativo na geografia política, não conseguem avançar nas questões inerentes as relações sociais, ou seja, perceber o território como resultado da construção social.

Diante dessas questões buscou-se em diferentes autores, maior compreensão sobre o conceito de território desenvolvido sobre diferentes concepções, recortes temporais, metodologias e estratégias. Cada autor, a depender da sua linha de trabalho e de suas concepções, abordam diferentes questões dentro do território, seja no aspecto econômico, geográfico, político, cultural e ainda o entrelaçamento desses fatores dentro de um espaço que está sempre em construção.

É importante constatar as diversas configurações que se estabelece sobre o termo território. Algumas análises foram feitas considerando o viés político administrativo onde considera ser o território “uma área dada a um país, ou Estado, ou província, ou cidade”. Nesse sentido seu termo específico corresponde:

a parte juridicamente atribuída a cada Estado sobre os rios, lagos e mares contíguos, e bem assim o espaço aéreo que corresponde ao território, até a altura determinada pelas necessidades da polícia e segurança do país, devendo-se, ainda, considerar como parte do território os navios de guerra, onde quer que se encontrem, e os navios mercantes em alto-mar ou em águas nacionais. (FERREIRA, 2008).

Nas diversas obras estudadas, percebe-se que o conceito de território foi retratado com diferentes abordagens e o geógrafo francês Claude Raffestin, particularmente se caracterizará por dar um caráter político ao conceito de território. Em sua definição o conceito de espaço geográfico é relevante, mas entende o espaço como algo que antecede ao território. Na concepção do autor:

[...] É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território, o território se forma a partir do espaço, é o 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 [...] o ator “territorializa” o espaço. (RAFFESTIN, 1993, p.143).

Nesta perspectiva o território é tratado com uma ênfase político administrativa, ou seja, um espaço físico onde se localiza uma nação e que é delimitado por uma ordem jurídica ou política, a exemplo do território nacional. Para o autor, quando um sujeito se apropria de um espaço, o territorializa e estabelece nele uma projeção para o desenvolvimento do trabalho humano. Nas palavras do autor:

[...] um espaço onde se projetou um trabalho e que por consequência, revela relações marcadas pelo poder. [...] 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 [...]. (1993, p. 144).

Ainda para o autor, um espaço propriamente dito não se define como território se ainda nele, não se deram relações de poder, relações onde o sujeito manifeste a intenção de apoderar-se deste espaço. Já um território enquanto tal é um espaço construído pelo sujeito dominante, apropriado e organizado de acordo com seus interesses e objetivos.

As relações de poder por sua vez, é entendida por Bobbio (1997), como a capacidade dos atores de agir, realizar ações e produzir efeitos, ou seja, de fazer uso do território e transformá-lo, respondendo aos interesses e as demandas dos atores pertencentes a este. Ou ainda, a capacidade e a possibilidade de agir e de produzir efeitos sobre ele.

Na perspectiva de Raffestin (1993), é no espaço concreto que os homens agem, e ao apropriar-se de forma concreta ou abstrata eles o territorializam, com esse domínio e conseqüentemente sua modificação, mantêm controles e influências sobre o comportamento de outros e aí se estabelece a base fundamental do poder.

Este analisou o poder não como organização separada, localizada em uma parte da estrutura social ou apropriada por alguém em particular, mas como algo que está distribuído e exercido em diversos níveis por meio da cadeia social e não apenas pelos que fazem parte do Estado. Dessa forma, é possível identificar múltiplos poderes que se expressam de diferentes formas na ocupação dos espaços regionais e locais.

Para o autor o território é produto dos atores sociais, que se estende do Estado aos indivíduos, englobando todas as organizações de pequeno ao grande alcance. São esses atores que produzem o território, composto por malhas, nós e redes, partindo da realidade inicial que é o espaço, chegando a implantação de novos recortes e ligações.

Pode se considerar dessa forma, segundo o autor, que esses nós se articulam entre si, formando as redes e estas por sua vez, dão lastro e reforçam o poder dos atores sobre seu território. As redes e os atores relacionam também externamente as suas fronteiras, tornando esse território mais dinâmico. Essa dinamicidade possibilita aos atores locais a busca por melhores estratégias que possam atender as suas demandas e necessidades.

Rogério Haesbaert, autor conhecido pela importante contribuição na abordagem da dinâmica territorial foi mais além, analisando o território em uma tríplice abordagem: jurídico-política, econômica e cultural. Sob o ponto de vista do poder político administrativo, o território é definido como espaço delimitado e controlado pelo exercício do poder. Sob o aspecto econômico, o território evoca a dimensão das relações econômicas que concebe ao território como sinônimo de recursos, frutos da relação do capital com o trabalho. E a abordagem cultural menciona o aspecto humano da identidade social, fruto da apropriação e valorização simbólica de um grupo em relação ao espaço sentido, vivido e compartilhado, sendo que todos estes elementos estão presentes na constituição do território.

Haesbaert (2006), alerta que há hoje um enfrentamento entre a lógica funcional moderna do Estado e a lógica identitária que são contraditórias, ambas são reveladoras de dois sistemas de valores e duas éticas distintas frente ao território. Enquanto a abordagem utilitarista do Estado não dá conta dos principais conflitos do mundo contemporâneo, o território reforça sua dimensão enquanto representação, valor simbólico.

Nesse sentido o autor afirma:

o poder do laço territorial revela que o espaço está investido de valores não apenas materiais, mas também éticos, espirituais, simbólicos e afetivos. É assim que o território cultural precede o território político e com mais razão, precede o espaço econômico. (2006, p.51).

Para Haesbaert, nas “sociedades agrícolas pré-industriais” e nas sociedades “primitivas” formadas pelos caçadores e coletores, a ligação com o espaço de vida era mais intensa, pois além de um território, fonte de recursos, o espaço era habitado com um sentido mais intenso: “a apropriação simbólico-religiosa”.

pertencemos a um território, não o possuímos, guardamo-lo, habitamo-lo, impregnamos-nos dele. Além disso, os vivos não são os únicos a ocupar o território, a presença dos mortos marca-o mais do que nunca com o signo do sagrado. Enfim, o território não diz respeito apenas à função ou ao ter, mas ao ser. Esquecer esse princípio espiritual e não material é se sujeitar a não compreender a violência trágica de muitas lutas e conflitos que afetam o mundo de hoje: perder seu território é desaparecer (p. 51).

Observa-se que, embora essa análise se refira às sociedades tradicionais, fica evidente a relevância que é dada à natureza simbólica das relações sociais nas suas definições sobre a ocupação e uso do território. A força de sua carga simbólica é tamanha que o território passa a ser “um construtor de identidade, talvez o mais eficaz de todos”, inclusive na sociedade atual.

Também Santos & Silveira (2010), em suas diversas obras traz importantes contribuições para a construção e evolução do conceito de território. Caracteriza-o com uma abordagem política e o considera:

o nome político para o espaço de um país. O espaço, muito mais amplo, seria a totalidade, englobando a configuração territorial, a paisagem e a sociedade. O território passa a ser formado no desenrolar da história, com a apropriação humana de um conjunto natural pré-existente. [...]. Por território entende-se geralmente uma extensão apropriada e usada. Que possui o mesmo sentido da palavra “territorialidade” que dá sentido ao de pertencer aquilo que nos pertence. (p. 19).

Por sua vez, à referência a territorialidade remete aos limites geográficos, o significado dessas fronteiras, as razões que levaram à imposição desses limites, à história que explica as iniciativas do Estado em estabelecer as fronteiras e sua manutenção, são finalmente elementos relacionados a manutenção do poder.

Para Santos & Silveira (2010), esse sentimento que pressupõe um limite, uma exclusividade, ultrapassa o domínio do ser humano, pois se verifica que entre as espécies animais também existe uma delimitação de seus territórios como sendo aquela área de vivência e de reprodução. Porém, há um fator distintivo, onde cabe somente aos seres humanos, o privilégio de se preocupar com o destino e com a construção do futuro do território e dos habitantes no território.

Além dos aspectos políticos, o autor, assim como Dematteis, Raffestin e Saquet, ressalta a importância dos aspectos sociais, econômicos e culturais que apresentam entrelaçados, em virtude do movimento da sociedade no decorrer dos diversos momentos históricos e do desenvolvimento das técnicas. Eles utilizam, embora com aspectos que diferenciam suas abordagens, o reconhecimento da materialidade do território, tanto através de suas formas como de suas relações sociais, historicamente definidas, evidenciando o processo de territorialização.

É com base na contribuição de pesquisadores como Dematteis, Raffestin entre outros, que possibilita evidenciar aspectos relacionais e processuais inerentes à formação e dominação do espaço geográfico ou do território.

Conforme argumentação de Saquet (2007), citando Dematteis, o território é compreendido como:

uma construção social, com desigualdades (entre níveis territoriais, que variam do local ao planetário), com características naturais (clima, solo...) relações horizontais (entre as pessoas, produção, circulação...) e verticais (tipos de culturas, distribuição do habitat), significa uma complexa combinação particular de certas relações territoriais horizontais e verticais (2007, p. 57).

Saquet, por sua vez, reconhece a complexidade dos problemas territoriais, inerentes à coexistência de aspectos heterogêneos do território. Enaltece a atuação dos sujeitos sociais na reorganização do território. Posteriormente faz uma análise relacional e processual do território, compreendendo-o como enraizamento, relação do homem com a natureza e como produto de contradições e relações efetivas entre as pessoas.

Os modos de organização e regulação existentes dentro do referido território, é responsável pelo formato e distribuição do trabalho, que envolve por um lado, a divisão do trabalho dinâmico nos lugares e, por outro, uma distribuição do trabalho pouco expressivo e dos recursos naturais.

A divisão social do trabalho cria uma hierarquia entre os lugares e redefine constantemente a capacidade de agir das pessoas, das instituições, das empresas que compõem esse território, afirma Santos & Silveira (2010). Nos dias atuais, segundo esse autor, um novo conjunto de técnicas vai se incorporando e constituindo a base material da vida e organização da sociedade.

Para Santos & Silveira (2010), o uso desse território vai se definindo a medida que há implantação de infraestruturas, bem como do dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição das atividades econômicas, da indústria e dos demais serviços, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, juntamente com o alcance e a extensão da cidadania, que configuram as funções e expressões desse novo espaço geográfico.

Essas questões que são centrais no território, não se limitam nas dimensões conceituais, mas adentram as questões do controle, do ordenamento e da gestão do espaço. Também não se restringem a figura do Estado, mas é preciso reconhecer, na visão de Haesbaert (2006), que a gestão das grandes corporações industriais, comerciais, de serviços e financeiras também contribuem para a interação entre as múltiplas dimensões sociais.

O autor reconhece dentro da dimensão econômica os atores potenciais, ou seja, as grandes corporações pertencentes ao território, mas deixa de mencionar, por exemplo, os demais sujeitos, que embora com menor poder de influencia, também incorporam a essa dimensão. Para Perico (2009), essa dimensão econômica compreende as capacidades de inovar, diversificar, usar e articular recursos locais ou regionais para gerar oportunidades de trabalho e renda, além de fortalecer as cadeias produtivas e de integrar redes de produtores. Essa base econômica é uma questão quase sempre presente quando se trata de demonstrar os fundamentos da organização do território, evidente que entrelaçada com símbolos da cultura e do poder político.

É nesse novo espaço geográfico que se estabelece as formas dos aparatos materiais bem como as formas sociais, jurídicas e políticas. E para compreender esse espaço é preciso compreender todos os fatores e elementos ali impregnados e interligados como a ciência, a cultura e os saberes empírico, científico construído. Para isso, é necessário compreender de forma mais específica o movimento construído pelas pessoas nos diferentes aspectos social, cultural, econômico, ambiental, político e constitucional.

Em linhas gerais, o conceito de território nos remete a um conjunto de relações e de interações entre os atores envolvidos em combinações espaço e tempo, refletindo assim num processo de relações de poder entre tais atores que por sua vez não deve ser visto de uma maneira simplista.

Portanto, a concepção de território como processo, transcende sua redução a uma superfície física, linear e as suas características geográficas, administrativas para instituir-se como um território de vida latente, de diferentes interesses, de conflitos, de disputas, mas também de construção e desconstrução, de projetos e de sonhos. É então, ademais um território econômico, político, social, cultural, ambiental entrelaçado de fortes relações de poder.

1.1.1 Territorialidade como expressão dos processos territoriais

A construção de territórios e de espaços de expressão da territorialidade é compreendida aqui como processos dinâmicos que resulta da ação política dos atores do território frente às ações coletivas. Por ser dinâmica, a territorialização muda de acordo as circunstâncias políticas, históricas, podendo encontrar diferentes tipos de territorialização superpostos sobre os espaços geográficos.

Para melhor compreensão das transformações e relações territoriais, entende-se que uma análise sobre o conceito de territorialidade adquire grande importância nesse contexto, para isso buscou-se em Raffestin, que aborda essa questão da seguinte forma:

[...] Um valor bem particular, pois reflete a multi-dimensionalidade do “vívido” territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral. Os homens “vivem” ao mesmo tempo o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existentes ou produtivistas (...) todas são relação de poder, visto que há interação entre os atores que procuram

modificar tanto as relações com a natureza como as relações sociais (1993, p. 158).

Assim, Raffestin (1993), considera-se que a territorialidade gira entorno das ações, estratégias e políticas que mantem as relações de poder dos atores sobre seu território. Estes planejam as ações e depois usufruem dos seus resultados, que normalmente visam uma autonomia maior do território frente às forças externas. Além disso, essas ações, estratégias e políticas acabam caracterizando e diferenciando esse território do seu entorno, com base nisso, entende-se que a territorialidade consiste nas relações dos atores com seu território.

Para melhor compreensão sobre o significado desse termo territorialidade e suas diferenças essenciais, busca-se ainda em Dematteis que o define:

conjunto de relações que nascem em um sistema tridimensional sociedade-espaço-tempo, com vista a maior conquista possível de autonomia, compatível com os recursos de um sistema”. E ainda: “Conjunto de relações que uma sociedade e, por isso os indivíduos, têm com a exterioridade com a alteridade para satisfazer os próprios desejos com a ajuda de mediadores, na perspectiva de obter a maior autonomia possível, tendo em conta os recursos de um sistema. (2008, p. 34).

Nesse caso, a territorialidade se configura como resultado do processo de construção do comportamento humano no território e sobre o território, o conjunto das habilidades e conhecimentos adquiridos pelas pessoas em relação a realidade material, o acúmulo das relações endógenas e exógenas ao território, para conquistar maior autonomia possível, bem como da expressão dos seus valores e do sentimento de pertencimento a esse território.

1.1.2 O processo da territorialização, desterritorialização e reterritorialização

Os territórios existem e constantemente são construídos e muitos deles são também desconstruídos e isso acontece tanto em diferentes espaços de tempo como em dimensões geográficas. Para Souza (2008), eles são construídos e desconstruídos dentro das mais diversas escalas temporais: em questão de dias, meses, anos, décadas ou séculos; eles podem ainda ser de caráter permanente,

mas também podem possuir existência cíclica. Em termos geográficos podem ocupar a dimensão de uma rua, de uma região, de um Estado, de um país ou se estender até mesmo à uma dimensão internacional.

Observa-se no Brasil contemporâneo, sobretudo a partir da década de 70, a ocupação de parcelas cada vez mais expressivas do espaço geográfico, em nome de alto padrão de funcionalidade, de produtividade, de valor de bens e de trocas, especialmente nas áreas chamadas “Novas Fronteiras” de ocupação, por grandes corporações que implantam grandes projetos agroindustriais e grandes obras em nome de maior rentabilidade. Essas ocupações em sua grande maioria são feitas à custa de expulsão e desfragmentação de territórios anteriormente consolidados.

Junta-se a esse modelo de ocupação, um conjunto de fatores necessários a desenvolver seu alto padrão de funcionalidade: estradas, loteamentos, conjuntos habitacionais padronizados, galpões gigantescos como apoio à logística de processamento e armazenamento, movimento de maquinários, áreas irrigadas com sistemas mecanizados, logística de transportes. Nesses novos espaços, sem história e sem identidade, são incorporados e submetidos à novos fluxos que vão além do local e regional.

Sobre essa dinâmica, Haesbaert (2008) afirma:

por um lado produz redes que conectam os capitalistas com as bolsas mais importantes do mundo e aceleram a circulação da elite planetária, por outro gera uma massa de despossuídos sem as menores condições de acesso a essas redes e sem a menor autonomia para definir seus circuitos de vida. Essa massa estrutural de miseráveis, fruto em parte do novo padrão tecnológico imposto pelo capitalismo, fica totalmente marginalizada do processo de produção, formando assim verdadeiros amontoados humanos – daí sugerimos o termo “aglomerados de exclusão” para os espaços ocupados por esses grupos. (p.166).

Esse processo é o que muitos autores chamam de “desterritorialização” e que hoje está fortemente presente no nosso modelo capitalista de desenvolvimento planetário, regional e territorial.

Também Haesbaert (2008), citando Raffestin, afirma que o sucesso da difusão de uma inovação gera a desterritorialização e o prosseguimento da difusão, “conduz a uma reterritorialização e assim a uma nova territorialidade e a um novo conjunto de relações frente a exterioridade e a alteridade. Até a realização de uma

próxima inovação, a nova territorialização permanecerá relativamente estável” (p. 173).

Essa desterritorialização é decorrente de acordo o autor, do acesso extremamente desigual das novas tecnologias e da informação e possui caráter excludente e fragmentador em termos da força de trabalho, propagando cada vez mais o desemprego, a terceirização e o trabalho temporário. Os indivíduos “desterritorializados” perdem seus vínculos com o território e passam a viver numa situação de insegurança e turvas perspectivas como em muitos acampamentos de sem-teto, sem-terra, de grupos atingidos pelas construções de grandes barragens ou outros projetos semelhantes.

Nesses aglomerados de pessoas, o sentimento de indivíduo desterritorializado pode banalizar e esvaziar cada vez mais de significados, o contato com o outro, pois estão inseridos no que o autor chama de “territórios virtuais” e lutando pela sobrevivência, onde o indivíduo é quase reduzido a uma máquina, mediado pelas técnicas. Nesse espaço a impessoalidade, a incerteza e a insensibilidade sobrepõem às relações sociais preestabelecidas.

Vale ressaltar que um processo de territorialização e desterritorialização não se dá apenas no aspecto econômico, quando os indivíduos são por algum motivo, empurrados do seu habitat ou privados de utilizarem seus recursos econômicos, naturais, mas pode se dá também de acordo o autor, no aspecto simbólico quando há a destruição de símbolos, marcos históricos, identidades, pela destruição de antigos laços ou fronteiras econômicas, sociais ou políticas de integração.

Outra dimensão na qual se aborda o aspecto da territorialização pressupõe não apenas o desligamento entre as dimensões econômicas, política e cultural da sociedade, mas quando compreendem o território como um campo de forças, de disputa ou mesmo uma rede de relações sociais, onde se estabelece limites e poder entre os membros do grupo ou comunidade e outros membros externos ou estranhos.

Vários tipos de organização ou de redes de relações podem constituir-se e dissolver-se em determinado território de modo relativamente rápido podendo durar apenas dias ou meses ao invés de prevalecer por um período longo como anos ou décadas. Souza (2008) cita alguns exemplos de territórios dos quais ele chama de

“flutuantes” ou “móveis”: o território da prostituição, que domina áreas como ruas, esquinas, praças, pontos em rodovias e possui limites instáveis, onde a criação da identidade territorial é mais funcional do que propriamente afetiva. Outros grupos sociais possuem igualmente características semelhantes a da prostituição como as gangues de rua constituídas por adolescentes e jovens, os consumidores e traficantes de drogas entre outros.

Percebe-se desta forma, que a territorialização e desterritorialização possui múltiplas faces, não só o aspecto econômico, político e cultural, mas também o aspecto relacional. O processo de territorialização e desterritorialização não acontece somente dentro do espaço geográfico, mas também fora dele e pode ser incorporado por indivíduos, classes ou grupos sociais, embora em níveis diferenciados.

Dentre os conceitos analisados pelos diferentes autores, não se percebe divergências em suas concepções, elas apenas diferenciam por enfatizar mais uma dimensão ou outra das relações entre o espaço geográfico, relações de poder, construções simbólicas. As diferentes formulações se complementam e diversificam pontos de vista que só contribuem para a compreensão sobre um longo e amplo processo de constituição de um território.

Um território passa a ser formado no desenrolar da história, com a apropriação humana de um conjunto natural pré-existente. É resultado de um processo onde os atores chegam a acordos, consensos, negociações políticas, cujo resultado almejado é o bem estar coletivo.

Além dos aspectos políticos, realçam também os aspectos sociais, econômicos e culturais, ambos entrelaçados, em virtude do movimento da sociedade no decorrer dos diversos momentos históricos e do desenvolvimento das técnicas, chegando à conclusão de que o trabalho é um dos pontos fortes para a compreensão do território.

Analisando as diferentes concepções sobre o território, numa escala cronológica e multidimensional se observa que uma formulação de política econômica, social e cultural para ser abrangente e eficaz precisa contemplar os diferentes aspectos do território, visto não somente como produto do agir humano,

mas também e, sobretudo como meio e matriz de um futuro, visando a proteção de um conjunto de condições necessárias à vida.

Equivale a dizer que, para melhorar a qualidade do ambiente e da sociedade, para produzir cultura e desenvolvimento econômico, precisa-se agir considerando a territorialidade, entendida como as relações dinâmicas existentes entre os componentes sociais (economia, cultura, instituições, poder) e os elementos materiais, que são próprios dos territórios onde se habita, se vive e reproduz.

1.2 Relação Estado e Planejamento

1.2.1 Concepções e surgimento do Estado

As primeiras reflexões sobre o Estado Moderno surgem no século XV, na Inglaterra, França e Espanha, mais tarde nos países europeus e Itália. Essas reflexões foram feitas quando se formaram os Estados no sentido moderno da palavra e o primeiro pensador a considerar a política de maneira científica, crítica e experimental, foi Machiavelli Niccolo 1469-1527. (Niccolo, 2011).

A seguir, serão apresentadas concepções de alguns filósofos sobre o Estado, começando por Maquiavel que ao refletir sobre a realidade de sua época, elaborou não uma teoria do Estado moderno, mas sim uma teoria de como se forma os Estados modernos e as formas de sustentação do poder centralizado, com características próprias, faz política, segue sua técnica e suas próprias leis. Maquiavel defendia um Estado unitário, um Estado absoluto, fundado no poder centralizado e no terror, pois "Os homens têm menos escrúpulo de ofender quem se faz amar, do que quem se faz temer". (p. 11).

Uma reflexão sobre o que é o Estado moderno aparece mais tarde na França, com Jean Bodin (1530-1596), citado por Gruppi (1980), que pela primeira vez começa a teorizar a autonomia e soberania do Estado moderno, na sua compreensão o Estado é constituído essencialmente pelo poder e nem o território, nem o povo definem o Estado tanto quanto o poder.

Bodin, citado por Gruppi (1980) afirma: "é a soberania o verdadeiro alicerce, a pedra angular de toda a estrutura do Estado, da qual dependem os magistrados, as leis, as ordenações; essa soberania é a única ligação que transforma num único

corpo perfeito (o Estado) as famílias, os indivíduos, os grupos separados". O Estado é poder absoluto, é a coesão de todos os elementos da sociedade. (p. 12).

Thomas Hobbes por sua vez (1588-1679) citado por Gruppi (1980) teoriza o seguinte: quando os homens primitivos vivem no estado natural, como animais, eles se jogam uns contra os outros pelo desejo de poder, de riquezas, de propriedades, assim cada homem é um lobo para seu próximo. Mas como dessa forma, os homens destroem-se uns aos outros, eles percebem que é necessário estabelecer um acordo entre eles, um contrato. Um contrato para se constituírem em um Estado, para controlar os lobos, e impedir as mazelas dos egoísmos e da destruição mútua.

O "contrato" preconizado por Hobbes cria um Estado absoluto, de natureza mercantil, destinado a assegurar as relações sociais burguesas e uma vida mais confortável.

Hobbes defendia ainda a ideia da criação de um "pacto social" para permitir a vida em sociedade, como forma de superar o egoísmo humano; esse pacto, devia se impor pela força, por um Estado absoluto que concentrasse todo o poder. As relações entre as pessoas são relações mercantis e se dão através de contratos de compra e venda, de transferência de propriedades.

Dessa forma, lança as bases da teoria moderna do Estado, descreve o surgimento do Estado liberal, a formação do mercado e as desigualdades produzidas, tendo a competição e a concorrência como fatores de concentração de riqueza e de exclusão social. (p. 12-13).

Locke (1632-1704) é tido como o teórico da Segunda Revolução Liberal Inglesa que encerrou em 1689, com um acordo entre a monarquia e a aristocracia de um lado, e a burguesia de outro, dando origem ao surgimento do Estado fundado nos direitos do parlamento. Para este filósofo, o homem em estado natural é plenamente livre, mas sente a necessidade de colocar limites à sua própria liberdade.

Para Locke, o estado natural (ausência de um Estado) não garante a propriedade; logo, é preciso criar um Estado que assegure as relações mercantis e o cumprimento dos contratos. Estabelece ainda uma estreita relação entre "propriedade" e "liberdade", que devem ser garantidas pelo Estado, incluindo a liberdade de iniciativa econômica. Essa é uma concepção tipicamente individualista,

no sentido de que o indivíduo preexistiria ao Estado, que as pessoas partiriam de uma condição natural como indivíduos soltos.

Essa concepção se contrapõe em Marx, que possui uma visão oposta, afirma que o homem é um ser social e só torna-se homem na medida em que vive e trabalha em sociedade; o homem no estado natural seria um animal, um ser posicionado numa visão individualista, própria da concepção burguesa.

Locke, citado por Gruppi (1980), estabelece ainda a distinção entre sociedade política (o Estado) e a sociedade civil, ou seja, entre o público e o privado. Para Locke, a propriedade é objeto da herança (o pai transmite a propriedade aos filhos); já o poder político não se transmite pela herança, pois deve ter uma origem democrática, pela via parlamentar. (p.15).

Na Idade Média, ainda segundo Locke, a sociedade e o Estado (poder político) estão entrelaçados, portanto inseparáveis. Já na sociedade burguesa moderna esses dois aspectos são separados, pois na sociedade civil existe a transmissão da propriedade, mas não há transmissão do poder político. A sociedade política e a sociedade civil obedecem a normas e leis diferentes, onde todos os direitos de propriedade são exercidos na sociedade civil e o Estado não deve interferir, mas sim garantir e tutelar o livre exercício da propriedade. (p.16).

A concepção de Karl Heirinch Marx (1818-1883), ao contrário do pensamento liberal estabelece a conexão entre a sociedade civil (conjunto das relações econômicas) e a sociedade política (o Estado), que se apresentam entrelaçadas, sendo uma expressão da outra. "A sociedade política, o Estado, é expressão da sociedade civil, isto é, das relações de produção que nela se instalaram". (p. 26).

O autor apresenta ainda a concepção trazida por Max em "A Ideologia Alemã" que sintetiza a essência de sua concepção entre o desenvolvimento econômico, o Estado e as ideologias. "[...] não é o Estado que funda a sociedade civil, que absorve em si a sociedade civil, como afirmava Hegel; pelo contrário, é a sociedade civil, entendida como o conjunto das relações econômicas, que explica o surgimento do Estado, seu caráter, suas leis, e assim por diante". (p. 27). Ao discutir a concepção marxista, Gruppi faz uma abordagem muito precisa:

O Estado escravista garante a dominação sobre os escravos, o Estado feudal garante as corporações, e o Estado capitalista garante o predomínio das relações de produção capitalistas,

protege-as, (...) garante a reprodução ampliada do capital, a acumulação capitalista [...]. (p.28).

Por fim o autor afirma que até então, não há uma análise específica do Estado segundo as formações sociais ou econômicas sociais, a não serem algumas menções da história romana e grega e do capitalismo. Portanto, o que há é uma definição geral sobre o Estado, compreendido como uma grande máquina, com suas leis internas, com sua lógica interna, que não é idêntica à lógica da sociedade e que aparece incompreensível a esta, mas que corresponde a um determinado tipo de poder e serve indiretamente a essa sociedade.

Ao fazer uma primeira aproximação sobre o conceito de Estado na contemporaneidade, é preciso recorrer mais uma vez às numerosas e variadas teorias que tentaram explicar sua origem. Assim, dada a multiplicidade das definições de Estado, recorre-se a revisão histórica de Bobbio (1997), que o define: “o termo Estado, vem do latim *status*, que quer dizer posição e ordem. Desde o ponto de vista ontológico o Estado é um tipo de manifestação de poder, uma forma de sociedade organizada politicamente” (p.121).

Para o filósofo, o Estado, é originado do conjunto de famílias organizadas e possui mais poder do que o indivíduo ou mesmo a família. É no Estado onde o indivíduo realiza sua natureza social. Consequentemente afirma que o Estado deve ser plural, pois é formado por indivíduos diferentes, que se associam numa constituição.

Costa (2000), já aborda o tema Estado tecendo relações com as políticas territoriais, portanto assinala que, na atualidade existe uma produção intelectual que cobre praticamente todas as vertentes teórico-interpretativas conhecidas sobre o tema a exemplo das teorias sobre o Estado, desenvolvidas por Hegel como o maior dos representantes do idealismo e Lênin e Antônio Gramsci do marxismo. Menciona ainda os filósofos iluministas franceses, como Rousseau e Montesquieu que formularam por sua vez, as bases do que ficou conhecido como Estado Liberal, moderno ou burguês, constituído na Europa no contexto das revoluções burguesas e da dissolução das monarquias absolutistas feudais.

Segundo esse autor, a geografia política é a que inicia os estudos sobre a relação do Estado com as políticas públicas em sua “dimensão”, “instancia”, “nível”

ou “forma” territorial. Mas para ele, essa visão possui um sério risco de origem. Ocorre que ela surgiu justamente num contexto histórico e científico que marcou profundamente suas interpretações pioneiras e seus desdobramentos posteriores. (p. 22).

Nas palavras do autor, tratava-se de um período marcado pelo processo de unificação do Estado Alemão e caracterizado pela influencia do naturalismo, o que resultou num conteúdo determinista em suas interpretações dos fenômenos sociais, entre eles os políticos. Daí surge uma concepção de Estado enquanto “organismo vivo”, ou seja, uma entidade dotada de vida própria e que se move segundo “necessidades biológicas”, dentre elas a de sobrevivência e, daí, a expansão. (p. 22).

Costa (2000), afirma que para os geopolíticos alemães, o Estado é examinado segundo a ótica da posse, domínio e expansão do território e não segundo suas próprias qualidades e contradições internas. Ainda segundo o autor, “os geopolíticos chegam mesmo a criticar as teorias da sociedade que não relevam esse aspecto, ou seja, o da importância do território nas análises políticas sobre o Estado”.

Na visão desse autor, “o território existe sem a presença do homem (apolítico) ou com a presença deste e com o domínio do Estado (político)”. A partir dessa perspectiva as relações entre sociedade e território são determinadas pela necessidade de habitação, alimentação, recursos naturais e condições naturais para a efetivação da vida humana e sua sobrevivência (espaço-vital), portanto, o território só é compreendido como Estado-Nação, a partir do momento em que há uma organização social para sua defesa.

A constituição do Estado Nacional em 1822 foi precedida por acontecimentos importantes na economia do país ao longo dos três séculos de vigência do regime colonial. Costa (2000) destaca o declínio do sistema colonial, inaugurado por portugueses e espanhóis já no século XIV, o avanço da Revolução Industrial inglesa e do liberalismo econômico e político que se instalara nas principais nações europeias. Internamente, destaca-se a consolidação de uma elite econômica e política, representada pelos grandes proprietários de terras que aspiravam o fim do monopólio português sobre a riqueza e o comércio; a disseminação dos ideais liberais entre as camadas médias urbanas, simbolizado principalmente pelo

movimento da Inconfidência Mineira, além do fortalecimento do sentimento patriótico que brotava das camadas populares.

Além desses, se destaca também a transferência da Corte portuguesa para o Brasil e a fixação de sua sede na cidade do Rio de Janeiro e junto as medidas modernizadoras decorrentes dessa mudança, inclusive maior centralização do poder político. Somado a esses acontecimentos importantes destaca ainda o movimento constitucionalista ocorrido em Portugal, mas com grande repercussão aqui no Brasil, que resultou em agitações nas capitanias e na queda dos governadores e a partir de então, substituídos por juntas eleitas.

O autor destaca ainda dois fatos que contribuíram para a modificação substancial no curso da formação do território brasileiro, o primeiro está relacionado ao deslocamento do polo dinâmico da economia colonial do nordeste para o centro sul, a partir da decadência da atividade açucareira nordestina e do começo da mineração em Minas Gerais. O segundo, pelo deslocamento da sede do poder central de Salvador para o Rio de Janeiro. Além disso, estabeleceu fluxos e vias de comunicação, tanto com São Paulo, quanto com o Rio de Janeiro, criando assim as bases para a constituição da futura região sudeste e do conhecido “triângulo” formado pelas cidades polos: São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Essas mudanças afetaram profundamente o curso posterior da formação, da gestão e consequentemente do desenvolvimento territorial futuro.

Foi esse o desenho na época da consolidação do Estado Nacional, do ponto de vista da formação territorial, enquanto consolidação da estrutura básica. Por outro lado, persistiu algumas características da fase inicial, aliadas à conjuntura política dos primeiros anos do Império, onde o movimento da Independência foi feito a partir de arranjos na Corte em torno do Príncipe Regente, excluindo completamente as massas populares e segmentos locais, mesmo das elites econômicas e políticas. Por isso mesmo Costa (2000), afirma:

o contexto da luta pela emancipação não envolveu, como em outros exemplos históricos, modificações na estrutura social e econômica do país, mantendo assim os traços essenciais da ordem vigente no período colonial. Basta dizer que a escravidão permaneceu, o que significa que qualquer outra modificação que porventura tenha ocorrido pode ser qualificada de menor. Além disso, afora as contendas locais entre as elites brasileiras e portuguesas pelo controle do comércio, das finanças e da administração,

principalmente não se registrando movimentos de envergadura, no sentido de envolver os demais segmentos da sociedade (p. 33).

É nesse contexto que nasce o Estado brasileiro, economicamente dependente do capital externo e sem reserva para a sustentação da ordem e da soberania nacional. Politicamente foi herdeiro do absolutismo português, no qual o regime monárquico ao reservar a esfera de poder à classe economicamente dominante, procurou afastar da política a grande maioria da população entre eles branca pobre, negros, mestiços e indígenas, esta maioria permaneceu mergulhada na escravidão, distante da cidadania e da participação política.

Diante de uma visão contemporânea o Estado é compreendido como a organização política que, a partir de um determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controle social, funções essas também mutáveis e com configurações também específicas e tornando-se já na transição para a modernidade, gradualmente indispensáveis ao funcionamento, expansão e consolidação do sistema econômico capitalista.

Esse Estado contemporâneo o qual está sendo discutido é um tanto distinto, porém cada dia mais ligado à sociedade civil. A natureza dessa ligação tem sido objeto de muitos estudos e análises por parte de autores e pesquisadores que enfatizam questões como a identidade do Estado e da sociedade e a relação entre eles como instituições independentes, mesmo admitindo que a sociedade civil possa formar uma base de envolvimento com os assuntos públicos a fim de tentar influenciar o Estado para a execução de um planejamento que com ela se comunica.

Dado o papel que muitas instituições sociais exercem na criação e coordenação de setores governamentais, no desenvolvimento de políticas públicas e as extensas ligações entre burocracias estatais, inclusive utilizando do apoio estatal, muito embora independentes e autônomas, torna-se cada vez mais difícil identificar as fronteiras do Estado em relação à sociedade. Muitas vezes a natureza dessas organizações, embora autônoma, tem gerado debates entre alguns setores, sobre se elas são partes que se integram ao Estado ou a sociedade civil.

1.2.2 Origens da ideologia e da prática do planejamento governamental

A técnica do planejamento, enquanto instrumento que permite elevar o nível de racionalidade das decisões econômicas tanto nas empresas quanto nas sociedades organizadas politicamente, é relativamente recente, mesmo em países socialistas. De acordo afirma Lafer (1997), essa técnica começou a ser difundida amplamente a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) quando trouxe grandes modificações na evolução de todos os povos. A União Soviética era o único país, antes da Guerra, a usar o planejamento de maneira sistemática, mesmo assim, somente em 1929, foi adotado seu primeiro plano quinquenal.

A partir dessa época a planificação passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes como “técnica mais racional” de organização das informações, análises de problemas, tomada de decisões e controle da execução de políticas econômicas e financeiras, Ianni (1977). Daí então, o Estado brasileiro foi levado a desempenhar funções cada vez mais complexas no conjunto da economia. Essa participação se deu tanto de forma direta quanto de forma indireta, desde a formulação de regras de desenvolvimento, a criação e manutenção de empresas estatais e a elaboração de planos de forma sistematizada como o Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia), e mais adiante o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, até os mais recentes Planos Plurianuais-PPAs, determinados constitucionalmente.

O modelo de planejamento desenvolvido no Brasil segundo Lafer (1997), foi um modelo típico de países capitalistas, um planejamento focado no recorte econômico, que começou com um programa de investimentos públicos e não apenas uma previsão orçamentária, limitando-se a alguns setores da economia, onde se percebe claramente um desequilíbrio entre oferta e demanda. Esse modelo foi emblemático no governo de Juscelino Kubitschek, cujo crescimento pôde ser planejado, assim investiu em infraestrutura como transporte, energia, educação e saúde.

Para Furtado (2002), era fácil perceber que a reconstrução de um sistema econômico requeria técnicas complementares de coordenação de decisões com projeção no tempo e fora do alcance dos sistemas mercantis. “A reflexão sobre esse tema, abriu caminho para a ideia de que a superação do subdesenvolvimento, que

também requer transformações estruturais, podia beneficiar-se da experiência das economias em reconstrução” (p. 29).

Para dar continuidade a essa reflexão foi elaborado segundo Furtado (2002), o primeiro manual de Técnica de Planejamento na CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), no começo dos anos 50, sob sua direção. E esse serviu de base para a preparação do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, o que permitiu ao Brasil avançar consideravelmente na industrialização.

Segundo Ianni (1977) a prática do planejamento enquanto instrumento de política econômica estatal, passou a ser implementada no Brasil, como medidas intervencionistas para salvaguardar os interesses comerciais do Brasil, influenciadas no século XX pela doutrina liberal. As origens da ideologia e da prática do planejamento governamental brasileiro envolveram:

uma combinação privilegiada de condições (economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, reestruturação do poder político e do Estado, nova constelação de classes sociais) que transformou a linguagem e a técnica do planejamento em um componente dinâmico do sistema político-administrativo. Ou melhor, a linguagem e a técnica do planejamento foram incorporadas de forma desigual e fragmentária, segundo as possibilidades apresentadas pelo sistema político administrativo e os interesses predominantes do setor privado da economia. (IANNI, 1977 p. 57).

Diversas políticas governamentais já haviam sido colocadas em práticas nas décadas anteriores, a exemplo do Plano de Recuperação Econômico-financeiro, do governo Campos Salles (1898-1902); Plano de Defesa e Valorização do Café (1906), formulado pelos governos dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo; Planos de Obras Contra as Secas, realizados por governos federais desde o início do século XX; legislação trabalhista para disciplinar, controlar e reprimir as reivindicações econômicas, sociais e políticas do recente proletariado.

Além dessas, os governantes brasileiros receberam missões inglesas (1923 e 1931) que vieram analisar a situação econômica do Brasil e fazer recomendações de política orçamentária, financeira e econômica para salvaguardar os interesses ingleses nas relações comerciais com o Brasil. Cada vez mais o poder público

brasileiro foi levado a participar de forma ativa e sistemática na economia do País, o que intensificou também suas ações nas constituições de 1934 e 1937.

Essa intensificação do Estado no domínio econômico só se legitima, para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver seus conflitos e fazer valer no meio das competições individuais, o pensamento dos interesses da nação, representados pelo Estado. O Estado era impulsionado a agir, sempre que surgiam as crises econômicas, financeiras e trabalhistas.

A partir de 1945, com o Golpe de Estado que depôs o presidente Getúlio Vargas, iniciou-se um processo de desorganização das estruturas que então se identificavam com a ditadura do Estado Novo e com a figura do então presidente Vargas. Foram eliminados os órgãos estatais ligados ao intervencionismo e criadas novas condições para a entrada de capital estrangeiro no país. Assim pode dizer que “a política econômica governamental dos anos 1945-1950 serviu principalmente aos interesses mais imediatos da empresa privada, nacional e estrangeira” conforme afirmação de Ianni:

o compromisso fundamental com a ‘livre iniciativa’ e contra a modalidade anterior de intervencionismo estatal na economia aparece em quase todas as principais atuações e diretrizes do Governo Dutra. Dizemos intencionalmente ‘modalidade anterior de intervencionismo estatal’, porque nos anos 1946-50 o poder público continuou a desempenhar papéis decisivos na economia do país. Ocorre que a direção dessa atividade se havia alterado, alterando-se, em consequência, também os instrumentos e os conteúdos ideológicos. Mesmo a omissão do poder público, quando houve, ela pode ter sido uma omissão deliberada. (IANNI,1977, p. 84).

O retorno do presidente Vargas ao poder, em 1951, marca uma nova forma de atuação governamental. O sistema político do país apresentava-se mais complexo e a sociedade havia passado por grandes alterações, sobretudo devido ao crescimento do setor industrial, do setor terciário e dos principais centros urbanos. Como resultado dessa diferenciação social, econômica, política e espacial era o surgimento de novos problemas. Tudo isso levou o poder público a engajar-se, novamente, de forma mais ampla e direta, no sistema econômico.

O estímulo à industrialização e a incorporação da ideologia e da prática do planejamento pelo poder público marcam, então, esse momento histórico brasileiro, com destaque, nos anos de 1952-1953, para a criação do Banco do Nordeste do Brasil-BNB, da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia-SPVEA, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico-BNDE e do Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobrás). Com a posse de Juscelino Kubitschek como presidente do Brasil em 1956, foram aprofundadas as relações entre o Estado, economia e o planejamento.

pouco a pouco, planejamento e desenvolvimento econômico passaram a ser conceitos associados, tanto para governantes, empresários e técnicos como para boa parte da opinião pública. Além disso, membros do governo, economistas, técnicos e administradores procuraram difundir a concepção de que o planejamento era uma técnica neutra; uma técnica que se aplicaria indiferentemente, em qualquer regime econômico, em diferentes fases do processo do desenvolvimento. Dizia-se que a planificação experimentada em países socialistas era apenas uma das possibilidades de aplicação da técnica; que esta se havia aplicado também nos países capitalistas industrializados, para organizar as economias de guerra e, também, para acelerar a reconstrução econômica no pós-guerra (IANNI, 1977, p. 146).

Como resultado da associação entre planejamento e desenvolvimento econômico, é criado em 1964 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, que posteriormente se vincula ao Ministério do Planejamento, cuja finalidade era:

apontar caminhos por meio da elaboração de pesquisas, projeções macroeconômicas e projeções setoriais, entre outros, visando subsidiar a formulação da política econômica. Assim, sua função básica é oferecer seus produtos de estudos e pesquisas socioeconômicas sobre o Brasil ao setor público, para subsidiar decisões, e a sociedade em geral, para ampliar o conhecimento, o volume de informações e o debate sobre os caminhos da nação (D'ARAUJO, *et al.*, 2005, p. 15).

O tipo de planejamento conduzido no âmbito do Estado brasileiro reproduziu o caráter desse próprio Estado. O papel reservado a ele seria o de criar condições econômicas, institucionais e legais para tanto e, à medida que os objetivos fossem alcançados, teria de ocorrer a progressiva transferência de papéis e atribuições que

o Estado teria assumido de forma imprópria, porém necessária, para o capital e o mercado.

No período 1964-1967 o Brasil elabora seu primeiro Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico, o qual, na prática, nunca chegou a ser implementado. (D'ARAUJO, *et al*, 2005, p. 16). Todavia, o planejamento "independente" se desenvolve sob regime autoritário em processo de institucionalização progressiva, nos anos 1960 a 1970, acompanhado de repressão dos movimentos populares, controle e censura da imprensa e lideranças políticas.

Ainda na década de 60, foi elaborado outro programa (Programa Estratégico de Desenvolvimento-PED), (D'ARAUJO, *et al.*, 2005, p. 32), já com a intenção de integrar as diferentes regiões do país. Porém com a incumbência de obter uma alta taxa de crescimento com a condição de a inflação continuar sendo reduzida progressivamente, portanto o projeto de integração das diferentes regiões que no momento se vislumbrava, baseava-se mais uma vez na concepção do crescimento econômico do país.

Contudo o Brasil passa a se constituir, a partir da segunda metade do século XX, numa das principais economias do sistema capitalista mundial. Devido às suas grandes dimensões territorial e populacional, à complexidade de sua sociedade e às condições históricas e peculiares do desenvolvimento do sistema capitalista no país.

Coincidentemente, ou já vislumbrando os efeitos resultantes da intensificação do processo de industrialização e urbanização do país, a questão regional passou a ser discutida mais efetivamente na década de 1950, suscitada principalmente por Celso Furtado, que passou a defender estratégias específicas voltadas para a superação do subdesenvolvimento da região nordeste considerado no cenário nacional como "região problema" de toda ordem ou de "sucessão de secas".

Nas décadas seguintes foram criadas diversas instituições para promover o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do país, entre elas se destaca as Superintendências de Desenvolvimento Regional do Nordeste (SUDENE), da Amazônia (SUDAM), do Sul (SUDESUL) e do Centro Oeste (SUDECO) assim como das instituições regionais de fomento: Banco do Nordeste - BNB, Banco da Amazônia e Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE. Também foram criadas companhias regionais de desenvolvimento, a exemplo da Companhia

do Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), assim como programas regionais, como o Polo de Desenvolvimento do Centro Oeste (POLOCENTRO) e o Polo de Desenvolvimento da Região Noroeste (POLONOROESTE).

Nas décadas de 50, 60 e 70 organizaram-se uma série de iniciativas de desenvolvimento regional em âmbito nacional para reverter as tendências demográficas, econômicas e sociais indesejadas que apresentavam as diferentes regiões. Com políticas regionais ativas, alcançou resultados positivos ao final do período à custa de grandes investimentos públicos.

Entretanto, fez-se no Brasil durante muito tempo, apenas a leitura macrorregional da desigualdade espacial, sendo que as disparidades geradas nas periferias macrorregionais foram absolutamente desconsideradas como se, desconhecidas pela administração pública.

Costa (2000) chama atenção pelo fato de que, apesar dos esforços no sentido de desconcentrar riquezas ou distribuir as condições de crescimento para essas regiões menos desenvolvidas, a estrutura econômica e social permanecia quase a mesma, pautada ainda no modelo colonizador, marcada principalmente pela manutenção da cultura escravista, do poder de mando do latifúndio e da concentração extrema das riquezas. A discriminação política dos não proprietários também foi basicamente mantida.

A maior evidência para essa situação se verifica no modelo de Planejamento Macrorregional do Nordeste e do Centro Oeste, elaborados sem a efetiva participação das demais esferas do governo, do diálogo com outros Estados e tampouco contou com o envolvimento dos segmentos da sociedade civil. Da mesma forma ocorreu com outros tipos de planejamento realizados em décadas anteriores, é dada mais uma vez, atenção à dinâmica do desenvolvimento das atividades produtivas e ações emergenciais nos períodos mais críticos.

A questão das desigualdades regionais foram sempre tratadas pelo governo central, apenas no sentido de amenizar com ações paliativas os efeitos dos problemas mais conflitantes, nunca no sentido de atacá-los de forma preventiva, estruturante e abrangente. A cada vez que voltava o ciclo da seca, por exemplo, na região nordeste, se investia na construção de açudes.

Para coordenar tais ações chegou a criar a “Comissão de Açudes” em 1881, mais adiante em 1906, a “Superintendência de Estudos e Obras Contra as Secas”, depois em 1909 transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas-IFOCS e finalmente, em 1946 é estruturada uma autarquia especial para o “combate permanente à seca”, até hoje em funcionamento, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas-DNOCS (COSTA, 2000, p. 49).

Ocorre que, essa dinâmica de alocação espacial das atividades produtivas foi cada vez mais associada aos interesses das grandes corporações, com uma visível tendência de acentuação da concentração espacial da renda e da riqueza. Espaços econômicos são constituídos e desconstituídos em ritmo cada vez mais acelerados e para atenuar seus efeitos negativos seja na área social, econômica, ambiental e cultural demandam também em ritmo cada vez mais acentuado ações do Estado no sentido de estabilizar esses efeitos.

As questões de fundo que historicamente marcou a vida e as desigualdades da região nordeste nem sempre foram enfocadas por parte do Estado, mas sempre foram sistematicamente veiculadas e discutidas por parte das lideranças políticas progressistas, das Ligas Camponesas da região e do país. A discussão central que sempre defenderam não estava centrada apenas nos efeitos causados pelos ciclos consecutivos das secas, mas no domínio histórico dos latifúndios e dos grandes proprietários rurais que dominavam e mantinham controle da estrutura, dos meios de produção e dos mecanismos de poder, impossibilitando assim o desenvolvimento da região.

Instituições de pesquisas, universidades, movimentos sociais a partir dos anos 50 até os dias atuais, têm desmascarado o grande equívoco e o conservadorismo dos sucessivos governos, e tentam comprovar através de pesquisas que os problemas da desigualdade regional estão relacionados às questões de ordens políticas e sociais e não à mera característica climática como sempre trataram os governos brasileiros.

É bem verdade, que a região nordeste do Brasil é uma região que difere das demais regiões, por abrigar uma sub-região específica, com clima, diversidade e especificidades diferentes: o semiárido brasileiro. Essa região por possuir suas diversidades próprias, requer formas de planejamento específico para atender as

suas diferentes demandas e disparidades existentes nas questões econômicas, sociais, ambientais e políticas.

Ao invés de reconhecer a origem da problemática, o potencial e especificidades existentes na região e a partir deles desenvolver uma forma de planejamento capaz de promover seu desenvolvimento com sustentabilidade, sobretudo dos setores mais críticos, a SUDENE por meio do seu primeiro Plano Diretor e dos demais que o sucederam, assim afirma Costa:

visava basicamente promover o desenvolvimento da região, através de uma agressiva política de fomento a industrialização, como forma de substituir a economia agroexportadora (açucareira) por um novo polo dinâmico representado pelas atividades industriais modernas. [...] Além disso, procurou-se também canalizar esses estímulos à recuperação e modernização do parque de indústrias tradicionais da região. (2000, p. 57).

Esse foi o rumo, dado ao planejamento e execução das ações governamentais na região nordeste através da SUDENE. Além das ações do Banco do Nordeste do Brasil-BNB e incentivos fiscais, essa estratégia contava ainda com recursos orçamentários específicos além de investimentos estatais diretos, principalmente em infraestrutura.

Ainda segundo a análise de Costa (2000), não resta dúvida de que essa política de industrialização “induzida” e acelerada foi capaz de promover a modernização e o crescimento da economia nordestina, de fato a presença de setores dinâmicos na economia industrial tem mostrado capaz de repercutir seu dinamismo à economia da região. Entretanto, pesquisas tem apontado o fato de que, se ela foi eficaz no tocante ao crescimento industrial da região, mostrou-se grande ineficácia quanto aos demais fatores propulsores do desenvolvimento.

Um dos problemas apontados por Araújo (1990) destaca-se ao fato de que a história do projeto industrializante termina por estimular uma rápida e violenta “oligopolização”, ou seja, os nichos de mercado são controlados por um pequeno número de grandes empresas da economia, que passam a operar em bases cada vez menos locais e cada vez mais globais (nacionais e internacionais). A região precisou aos poucos se ajustar a essas mudanças impostas pelo projeto de

consolidação da economia nacional liderada pelos “oligopólios” e apoiado pelo Estado.

Dessa forma, a estratégia de modernização, pela via da industrialização, que foi planejada e implementada na região nordeste, conforme aponta Costa (2000), primeiro não teve êxito em seu objetivo de eliminar ou mesmo reduzir substancialmente as disparidades regionais, sobretudo entre o nordeste e o sudeste com isso, o quadro de disparidades regionais permanece. Segundo, ela demonstrou longe de preencher um dos requisitos iniciais prioritários, o de absorver o grande potencial de mão de obra da região, por meio da geração de empregos diretos e indiretos. Ao contrário, as taxas de desemprego e subemprego permaneceram elevadas, fazendo face às altas taxas de emigração em direção as demais regiões do país.

Como resposta crítica ao planejamento desenvolvimentista baseado num modelo de modernização econômica conservadora e à política de combate as secas e aos seus efeitos que foi implementado ao longo das décadas, começou ser construído então no nordeste e especificamente na região semiárida brasileira a partir da segunda metade do século XX, uma proposta alternativa de enfrentamento e superação das problemáticas sociais, econômicas e ambientais – A Proposta de Convivência com o Semiárido Brasileiro.

Essa nova proposta vai aos poucos ganhando corpo e adesão de instituições públicas e sociais que passam então a formular um novo paradigma sobre a região e seu desenvolvimento. Para melhor compreensão sobre essa proposta Silva, reúne diferentes visões e conceitos e a descreve:

a convivência com o semiárido significa uma nova perspectiva do desenvolvimento que visualize a satisfação das necessidades fundamentais como condição para expansão das capacidades humanas e da melhoria da qualidade de vida, concebida como redução das desigualdades, da pobreza e da miséria. O caráter incluyente do desenvolvimento sustentável é um pressuposto fundamental para viabilizar as alternativas econômicas apropriadas que possibilitam o aumento da produção e a distribuição da renda, as iniciativas públicas de melhoria ao acesso aos serviços sociais básicos de qualidade e a garantia de direitos como base para a realização da cidadania de todas as pessoas (SILVA, 2008, p. 207).

A proposta de convivência com o semiárido não é entendida aqui como uma proposta de passividade e acomodação diante da pobreza existente na região, principalmente nos períodos de secas e muito menos de convivência com a miséria, com o desemprego, com o fluxo migratório, com os estigmas criados sobre a região, com as ações emergenciais dos governos em cada ciclo de seca, mas a estruturação de um conjunto de elementos que possibilite a orientação para o planejamento, proposição e execução de políticas públicas capazes de promover a superação das desigualdades e da pobreza.

De acordo dados do Conselho Federal de Economia-COFECON (2011), o Brasil é um dos países que apresenta maior disparidade entre suas unidades federadas em termos de distribuição da renda. Em 2008, a diferença entre a unidade de maior PIB per capita: Distrito Federal e a de menor: Piauí era de 8,5 vezes. Da mesma forma, é muito acentuada a diferença entre o desempenho econômico entre 1999-2001 e 2008, o PIB do Estado do Tocantins cresceu acima de 12% ao ano, ao passo que o PIB de Pernambuco e do Rio Grande do Sul cresceram em torno de 2% ao ano.

Nas décadas de 80 e 90 o Brasil deixou de priorizar nas agendas de governo o tema “políticas regionais”, como resultados assistiu o acirramento das desigualdades regionais, ocorreu a ampliação de um fenômeno indesejado, denominado de “guerra fiscal”, onde as Unidades da Federação disputavam entre si o “privilégio” da locação de grandes corporações, a custos nem sempre atraentes e com questionáveis resultados mesmo a longo prazo.

Devido essa situação, o Governo Lula atribuiu à Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional-SDR, ligada ao Ministério da Integração Nacional-MI, a tarefa de elaborar e coordenar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR, que minimamente pudesse enfrentar esse desafio. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, criada sob o Decreto 6.047 de 22 de fevereiro de 2007, visa estabelecer critérios e orientar as ações articuladas entre governos e demais atores sociais, com o objetivo de potencializar o desenvolvimento de unidades territoriais ou regionais do país (BRASIL/MI, 2012).

A PNDR foi criada com o duplo propósito de reduzir as desigualdades regionais e de ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras, considerando a diversidade que se observa nas diferentes regiões do país. O foco

das preocupações incide, portanto sobre a dinamização das regiões e a melhor distribuição das atividades produtivas no território nacional. (BRASIL/MI, 2012).

Para a implementação dessa política, foram criados instrumentos que se baseiam na execução de 1) Planos Regionais: Planos Macrorregionais de Desenvolvimento (Amazônia Sustentável, Nordeste, Semiárido e Centro -Oeste); Planos Mesorregionais de Desenvolvimento. 2) Programas Governamentais: Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO; Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões – PROMOVER; Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido – CONVIVER; Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira; Desenvolvimento da Região Integrada do Distrito Federal – RIDE; Organização Produtiva de Comunidades Pobres –PRODUZIR. 3) Fundos de Desenvolvimento Regional: Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional; Fundos Constitucionais de Financiamento e Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia (Idem).

Para a implementação da política, foi realizada uma classificação das regiões brasileiras em microrregiões, constituindo a nível nacional 557 microrregiões. No Estado da Bahia são 32 microrregiões, dentre elas, Barra e Bom Jesus da Lapa, estão localizadas no Território Velho Chico (Idem).

Cabe, no entanto mencionar, que o esboço de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, exige tratar o problema como questão nacional e não apenas as regiões consideradas menos desenvolvidas, exige ainda a construção de consensos entre a sociedade e os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), pois é a participação e comprometimento de todas essas esferas na superação do desafio, que torna a tarefa exequível. Significa dizer que tal tarefa não deve está restrita a apenas uma instituição governamental, como acontece com a maioria das políticas públicas até aqui vigentes, mas deve ser competência de todas as estruturas de Governos.

O desafio de redução das desigualdades regionais brasileiras é muito maior do que a competência institucional de qualquer estrutura isolada de Governo, pois as dimensões das desigualdades abrangem desde as questões sociais, que requerem diálogos contínuos com o território, onde seu foco incide sobre os indivíduos, sobre as famílias, prevalecendo o princípio constitucional da

universalização do atendimento à população, até ações voltadas para a dimensão do desenvolvimento e da geração de emprego e renda em base territorial.

Ainda no ano de 2003, foi criado o Programa de Desenvolvimento de Territórios Rurais, que passou a ser tomado como política pública para promover o desenvolvimento a partir de uma determinada realidade de onde emerge uma forte coesão social não mais com foco na macroeconomia, mas em função dos múltiplos fatores, individuais ou acumulados, ligados ao ambiente, a cultura e a organização social. Essa política pública será objeto de discussão no subcapítulo seguinte.

1.3 A política de constituição de territórios rurais no Brasil

Políticas de organização e desenvolvimento territorial foram historicamente aplicadas na França quando o Estado tratava de reorganizar geograficamente a população, as atividades econômicas, seja para homogeneizar o território, seja para acelerar ou regular o desenvolvimento, ou ainda quando se tratava de melhorar a posição do país no jogo das competições internacionais.

Mas, de forma mais precisa as políticas de desenvolvimento territorial ganham folego segundo Deyon (2001), a partir dos anos 30 do século XX na Inglaterra, para fazer frente à crise da indústria e à tendência de concentração urbana. Da mesma forma, foi implementado nos Estados Unidos, o primeiro exemplo de uma grande operação de organização regional.

No Brasil, quando se analisa a trajetória de ocupação do território e as estratégias adotadas para seu desenvolvimento, observa-se que seu histórico foi marcado pela implantação de grandes projetos voltados para a industrialização nas regiões. Esta condição permitiu significativas mudanças nas estruturas produtivas, com impactos na participação do Produto Interno Bruto-PIB nacional. No entanto, esse modelo de desenvolvimento, contribuiu para a formação de uma sociedade com altos índices de desigualdades regionais.

Os programas e projetos desenvolvimentistas implantados nas regiões brasileiras, sobretudo na região Nordeste, visavam combater as desigualdades existentes entre as regiões. Porém, foram pensados e conduzidos, a partir de uma visão unilateral e autoritária, conduzidas em grande parte para atender jogos de interesses das oligarquias regionais ou a macro economia nacional sem que, no

entanto, considerasse a participação dos atores sociais locais nas fases de planejamento e execução desses programas (CASTRO, 1994).

As políticas públicas implementadas mesmo nas últimas décadas, pelo Governo Federal trataram sempre o país como um todo homogêneo, pouco sensível às particularidades regionais e locais e ao enfoque sistêmico, acabando por condicionar a matriz social e produtiva aos interesses nacionais e esse modelo cada vez mais apresentou dificuldades em atingir os objetivos propostos para o desenvolvimento sustentável (BRASIL/MDA/SDT, 2005).

Quando se trata de analisar a questão observando o enfoque rural a situação se agrava, pois se observa que o planejamento governamental se dava a partir do cenário urbano, as políticas públicas implementadas priorizavam-se em primeira mão o desenvolvimento e embelezamento urbano. As ações se concentravam nos centros e aglomerados urbanos, a exemplo de políticas de industrialização, saúde, educação, habitação, tratamento e distribuição de água, saneamento, eletrificação, apoio as manifestações culturais, esportivas. Cabiam ao campo as políticas agrícolas, às ações emergenciais e assistencialistas.

Essa prática impôs limitações ao desenvolvimento, à participação, à articulação e a integração das esferas regionais e locais aos processos decisórios e de implantação das políticas públicas com as que comprometeram o sucesso na busca por um desenvolvimento mais equilibrado. Além de estimular um acentuado fluxo migratório das populações do campo para as cidades.

Segundo Veiga *et al.*, (2001, p.8), os dados oficiais mostravam que 75,6% da população já residiam em áreas urbanas em 1991, proporção que atingiu a 81,2% em 2000. E há quem profetize algo em torno de 90% em 2015 e por volta de 2030, conforme a “trajetória histórica evolutiva”, a população rural se extingiria.

Porém de acordo Veiga *et al.*, (2001), esses dados resultam de uma ficção estatística que precisa ser desfeita. Bem como a distorção vigente sobre a definição de cidade, instituído a partir do Decreto Lei 311 de 1938 que transformou em cidade todas as sedes municipais existentes, independente de suas características estruturais e funcionais. A partir do referido decreto, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continuam em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais.

Grande maioria dos municípios brasileiros possuem essas características. Basta dizer que em 70% deles, as densidades demográficas são inferiores a 40 hab/km², enquanto o parâmetro da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico-OCDE determina que para uma localidade ser considerada urbana é necessário que possua acima de 159 hab/km². Caso considere esse critério, apenas 411 dos 5.507 municípios brasileiros existentes no ano de 2000, seriam considerados urbanos (VEIGA, *et. al.*, 2001, p.9).

A partir de constatações desta natureza, começa despontar nos debates no cenário nacional, tanto em nível de setores do governo quanto do movimento social camponês, a necessidade de estruturar uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil rural, para fazer frente às desigualdades regionais, a crescente migração rural e o avanço do agronegócio sobre as terras de comunidades tradicionais. Apesar de circular nos debates, dados e estatísticas oficiais que sustentavam certo fatalismo do espaço rural.

Nesse contexto o governo federal no ano de 2003, impulsionado pela mobilização social e a partir da comprovação sobre a persistência interligada da pobreza rural e da desigualdade social e regional, institui-se a necessidade de redefinir o enfoque do planejamento para o âmbito territorial rural, onde permitiria uma visão prática mais integradora dos espaços, de suas organizações e das políticas públicas.

É a partir de constatações dessa natureza, de que necessitava de proposta específica para desenvolver o Brasil rural, que é implantado pelo Governo Federal, no ano de 2003, o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT, que passou a operar-se de forma regulamentada a partir de julho de 2005, quando obteve sua chancela por intermédio da portaria nº 05 de 18/07/2005. Esta portaria reconhece a seleção, alteração e administração de Territórios Rurais. (LEITE, 2010).

Para dinamizar esse novo ciclo, com foco no planejamento e execução de políticas de desenvolvimento territorial, foi criada ainda em 2003 e regularizada por meio do Decreto nº 5.033 de 5 de abril de 2004, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA, cuja finalidade principal é desenvolver ações que visem a promover o desenvolvimento de Territórios Rurais no Brasil (BRASIL/MDA/SDT, 2005).

Para a prática do planejamento da política de desenvolvimento territorial a SDT, se baseia no seguinte conceito para a unidade territorial:

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

A SDT apoia-se na concepção de que, a abordagem territorial se justifica por vários aspectos: a) o espaço rural não se resume as atividades agrícolas; b) o recorte municipal é muito restrito para o planejamento e articulação de esforços visando a promoção do desenvolvimento, e o recorte estadual é excessivamente ampla; c) necessidade de descentralização das políticas públicas; d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, capaz de estabelecer iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

Para identificar os Territórios Rurais a SDT utilizou-se, segundo Leite et al. (2010), de alguns critérios que entre eles se destacam: i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km²; iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários pelo reordenamento agrário, aqueles que caracterizam maior intensidade de demanda social); iv) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; v) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local-CONSAD, do Ministério do Desenvolvimento Social-MDS e Mesorregiões do Ministério da Integração Nacional-MI.

A SDT identificou e atua em 164 Territórios Rurais distribuídos em todas as regiões brasileiras, somando um total de 2.500 municípios. Apoia ações voltadas para a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa. As ações são direcionadas no sentido de garantir o atendimento às necessidades básicas da população, para que venham a acelerar processos locais e sub-regionais responsáveis por ampliar as oportunidades de geração de

renda de forma descentralizada e sustentável, articuladas à redes de apoio e cooperação solidária (BRASIL/MDA/SDT, 2012).

Na figura 1, mapa dos Territórios Rurais, homologados e apoiados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, presentes em todas as regiões brasileiras.

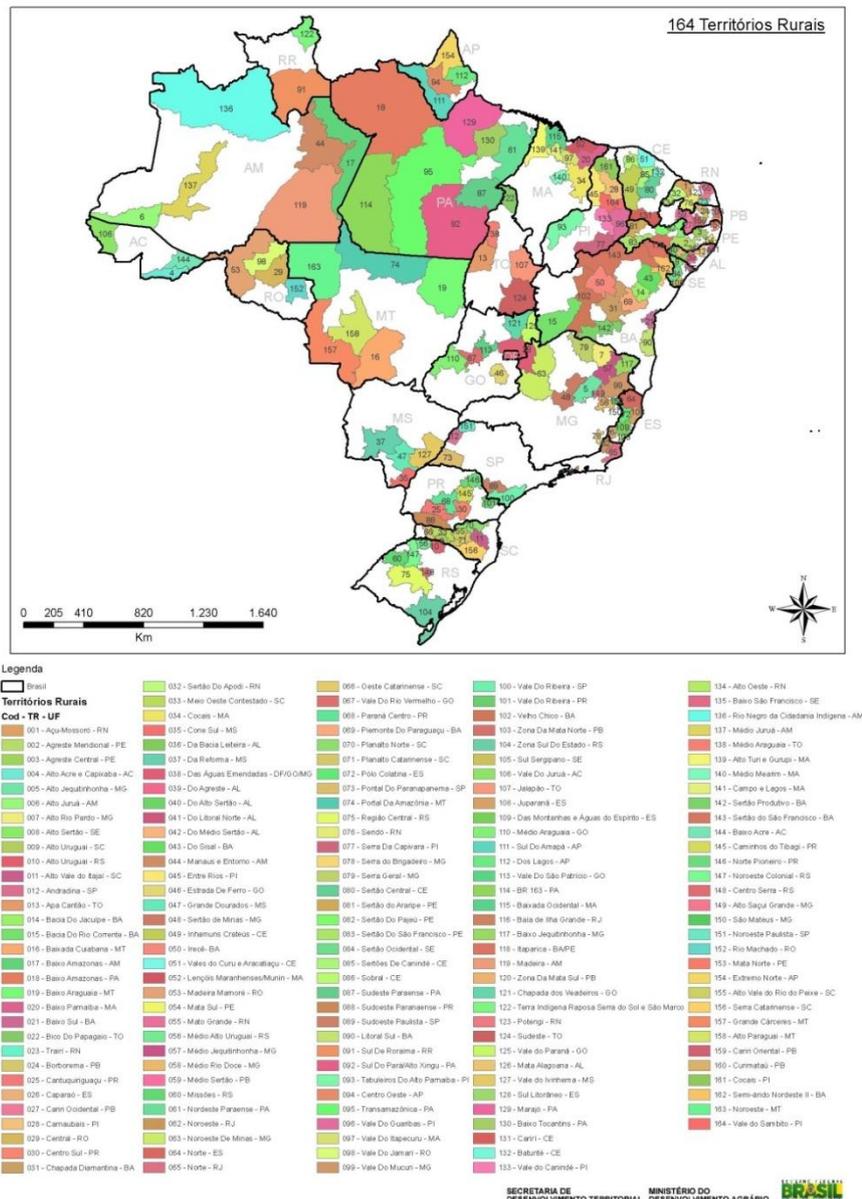


Figura 01: Mapa dos Territórios Rurais no Brasil – 2012

Fonte: BRASIL/MDA/SDT, 2012

Essa nova visão de planejamento com abordagem territorial, se dá a partir da necessidade de articulação e interligação das políticas públicas e da formação de

parcerias para facilitar e viabilizar o alcance de objetivos mais amplos para o meio rural, de forma que possa atender a população nos seus diversos setores.

Esse novo formato de planejamento com abordagem territorial, aproxima a diversidade de atores sociais com a articulação dos serviços públicos, representados pelas instituições públicas municipais, estaduais e federais, favorecendo uma base sólida para a coesão social e territorial. Para isso, combina diferentes áreas de resultados: fortalecimento da gestão social, fortalecimento das Redes Sociais de Cooperação, dinamização econômica nos territórios, articulação de políticas públicas (BRASIL/MDA/SDT, 2005).

Essas articulações interinstitucionais a partir do território permitem integrar os programas públicos com foco na realidade e diversidade de cada região, rearticulá-los e recriá-los a partir da dinâmica de cada instituição. Permite ainda que o planejamento seja construído a partir do local e com uma visão do local para o global, com isso permite romper gradativamente com a prática histórica do planejamento elaborado de cima para baixo que tendem a desconsiderar as capacidades, competências e diversidades locais e regionais.

Durante o processo de identificação e constituição dos Territórios Rurais a SDT, constatou que alguns territórios apresentavam em situação de desigualdade socioeconômico, em relação aos demais, com isso, necessitavam de ações emergenciais e articuladas. É a partir dessa constatação que foi criado o Programa Territórios da Cidadania-PTC, instituído pelo governo federal em 2008, visando ampliar os bons resultados do PRONAT. A prioridade nesse caso era atender entre os Territórios Rurais, “aqueles que apresentavam baixo acesso aos serviços básicos, índice de estagnação na geração de renda e, carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo” (LEITE *et al.*, 2010, p. 04).

Instituído sob o Decreto de 25 de fevereiro de 2008, o Programa Território da Cidadania tem por objetivo “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”, sendo implementado a partir de três eixos de atuação: ação produtiva, cidadania e infraestrutura. Esses eixos orientam a elaboração de Matrizes de Ações Anuais, com recursos previstos no Plano Plurianual-PPA e no Orçamento Geral da União-OGU, nas quais os órgãos

envolvidos (22 Ministérios e Secretarias), sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, definem as ações que pretendem desenvolver em cada território. (BRASIL/MDA/SDT, 2012).

Atualmente há 120 Territórios da Cidadania homologados no Brasil, distribuídos em todas as regiões brasileiras, abrangendo 1.852 municípios, os quais abrigam 46% da população rural brasileira, isto é, 13 milhões de pessoas. Segundo o MDA, o Programa beneficia cerca de dois milhões de agricultores familiares (46% do total), 525 mil famílias de assentados da reforma agrária (67%), 210 mil pescadores (54%), 810 comunidades quilombolas (66%) e 317 terras indígenas (52%). A região Nordeste possui 56 territórios (47% do total), o Norte 27 (23%), o Sudeste 15 (13%), o Centro-Oeste 12 (10%) e o Sul 10 (8%). (BRASIL/MDA/SDT, 2012).

Na figura 2, mapa dos Territórios da Cidadania, organizados e homologados pela SDT, distribuídos em todas as regiões brasileiras.

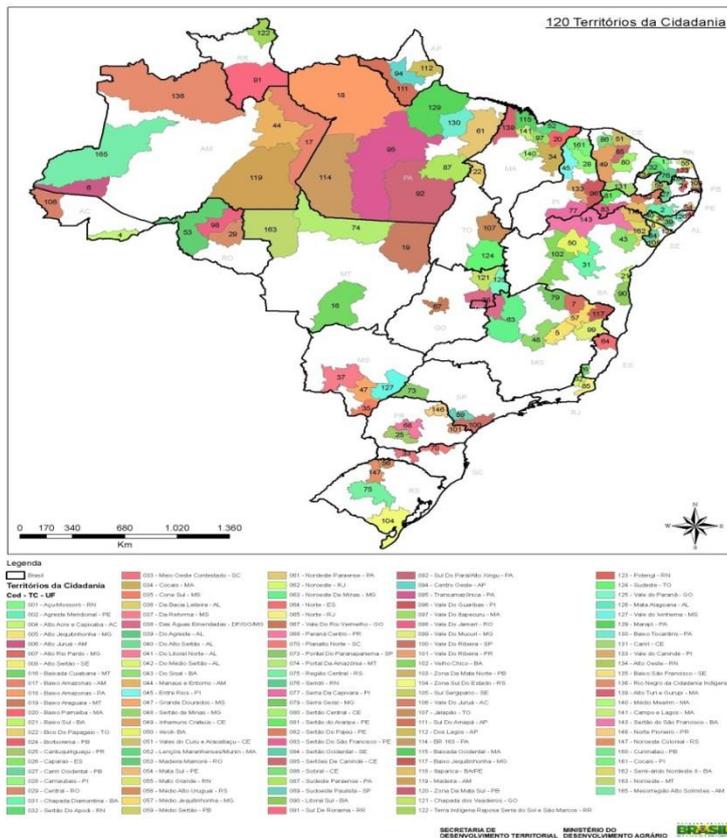


Figura 02: Mapa dos Territórios da Cidadania no Brasil- 2012

Fonte: BRASIL/MDA/SDT, 2012.

O Programa Territórios da Cidadania faz parte das ações do governo federal, destinadas a reduzir as desigualdades que ainda prevalecem nas diferentes regiões e populações brasileiras, suas ações prioritárias estão voltadas para a superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio do planejamento e integração de políticas públicas. Também se pretende ampliar a participação social e garantir a universalização dos programas básicos de cidadania.

A concepção de cidadania de acordo discussão teórica apresentada em Mendes (2010), tem base fundamental na Grécia Antiga, mais precisamente no pensamento de Aristóteles, a primeira referência ao conceito de cidadão, etimologicamente “filho da *pólis*”, ou “indivíduo que pertence à cidade e é nela reconhecido”. Essa particular concepção de cidadania se apresenta como elemento legitimador das práticas da vida comunitária.

Nos elementos constitutivos da cidadania Grega, o cidadão é aquele que participa nos destinos da *pólis*, ao mesmo tempo em que é útil para a cidade e para si mesmo pela realização da possibilidade de experimentar a felicidade e ser honrado pelo confronto e consenso de ideias, no equilíbrio de se ver e ser visto.

Se para o Grego, cidadania era sinônimo do homem ético, político, no Império Português estava associado com prestígio social. E para a Colônia, prestígio associava-se aos interesses mercantis e significava atender, de preferência, os interesses do Rei e Nobreza Portuguesa, acumularem a maior quantidade possível de riquezas aos menores custos, principalmente pelo emprego de mão de obra servil, composto em sua maioria por escravos, indígenas e brancos pobres. A estes, restava à obrigação de comportarem-se de acordo as normas ditadas pelos “homens bons”, prestar contas de suas atividades aos seus senhores.

Foi essa a cultura implantada na Colônia brasileira, a qual não se diferenciava daquelas existentes em outras colônias estrangeiras, inclusive da vida feudal europeia, assim afirma Mendes (2010). O conceito de cidadão aqui implantado revestiu-se com características mercantilistas, onde era necessário ser filho de família tradicional, portador de sobrenome com certo reconhecimento social, um cargo público ou situar-se acima de determinado nível de renda, para pertencer ao grupo dos cidadãos ou “homens bons”.

A classe pobre (escravos e indígenas) se quer era considerados humanos pela corte “era vistos totalmente desprovidos de sentimentos humanos, reduzidos a animalidades” (CALDEIRA, citado por MENDES, 2010). Os brancos pobres também não participavam da vida social, eram considerados inaptos para a vida de cidadãos. Essa condição foi reproduzida durante longo tempo e, sobretudo na região nordeste, pois é aí que se instala a maior parcela de pessoas nessa condição, em função da localização dos engenhos de cana de açúcar.

No Brasil contemporâneo, o significado de cidadania conforme exposto em Mendes, reveste-se da necessidade de equalização dos direitos individuais e sociais entre as diferentes regiões e na superação da aguda pobreza de comunidades. Mas será a equalização dos direitos ser suficientes para o alcance da condição de cidadania? O autor aponta que é necessário ir além, quando afirma:

a cidadania para não ser apenas formal, requer a capacidade da pessoa dispor de objetivos racionalmente possíveis de se tornarem concretos seus ideais. Tal regra aponta para a necessidade de sistematização da experiência, em oposição à sua fragmentação, e que aponte para parâmetros razoáveis de como a pessoa pode realizar seus objetivos. Significa que, a pessoa deve buscar a autonomia de suas ações e identificar quando se apresenta a dependência em seus múltiplos aspectos. E ainda deve ser capaz de exercer o direito de escolha quando requerido e não adotar a passividade como hábito de vida (MENDES, 2010, p. 88).

Portanto, o Programa Territórios da Cidadania carrega a incumbência de criar estratégias que direcionem e mantêm interligados os sujeitos e suas instituições para juntos buscarem soluções de desenvolvimento includente e participativo.

A urgência em encontrar uma solução para amenizar a profunda desigualdade revelada em vários estudos e nas demandas elaboradas e encaminhadas pelos territórios rurais às diversas Secretarias de Estado e Ministérios, faz desse programa uma janela de oportunidades, porém resta saber, se os governos e Colegiados Territoriais, instância máxima deliberativa no âmbito do território, estão preparados para a execução dessa política, fazendo cumprir seu verdadeiro propósito.

1.3.1 A gestão da política de desenvolvimento territorial

Para possibilitar o protagonismo dos atores sociais no território o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, define como eixo central a gestão social do desenvolvimento sustentável, nessa perspectiva de desenvolvimento territorial a “gestão social do território” é entendida pela SDT como:

um processo de gerir assuntos públicos, por meio da descentralização político administrativa, redefinindo formas de organização e de relações sociais com sustentabilidade, transparência e efetiva participação da sociedade, o que implica ampliação dos níveis das capacidades humanas, sociais e organizacionais do território (BRASIL/MDA/SDT, 2005, p. 14).

Essa concepção de gestão social diz respeito ao empoderamento da sociedade para a formulação de compromissos entre as próprias institucionalidades do território e as diferentes instâncias do Estado, garantindo a participação social na gestão pública, para isso, requerem sistemas descentralizados, baseado na participação qualificada das pessoas, com maior densidade de informações, parcerias e articulações em redes.

Essa forma de gestão exige ainda que, se prioriza cada vez mais, o envolvimento dos atores sociais, econômicos, políticos bem como as organizações representativas da sociedade civil nos processos de tomadas de decisões. Na prática, esses procedimentos devem implicar na ruptura do paradigma e da lógica da gestão tradicionalmente centralizadora e pouco participativa, de modo geral, ainda muito comum nas esferas da administração pública. Esse quesito constitui no principal desafio para o avanço e consolidação da estratégia, pois mexe no “*status quo*” de uma organização historicamente “consolidada” e fechada em si mesma, na matéria de gestão pública.

O debate sobre a importância e as formas de participação intensificou-se no Brasil segundo Leite *et al.*, (2010), no início da década de 1980, ao mesmo tempo em que se expandia um conjunto de fenômenos, normalmente identificados sob o termo “novos movimentos sociais”. As mobilizações de diversos segmentos da sociedade; a constituição de novos grupos e identidades; a presença de Organizações Não Governamentais-ONGs, ajudando a formular propostas e

influindo na constituição de “novos personagens” e novos paradigmas; a ação da Igreja católica, por meio das comunidades eclesiais de base e apoio a formas de organização emergentes, problematizaram a postura e o papel do Estado, ao mesmo tempo em que difundiram um discurso e fizeram proliferar experimentos localizados onde a tônica era estar de “costas para o Estado”, uma forma de protestar contra a postura do Estado. Em países da América Latina havia um movimento no sentido de protestar parcerias com governos, de modo que a expressão “*Se hay gobierno, estoy fuera*” ficou popularizada e largamente conhecida.

Dessa forma, um conjunto significativo de ações e grupos de intervenção emergiu na cena político-institucional, voltado à mobilização popular, resultando num grande acúmulo de experiências que se propunham à democratização da participação social e se dispunham a questionar as relações de corte clientelistas, assistencialistas e autoritárias, percebidas como a representação de um passado e com o qual se queria romper.

O amadurecimento dessas experiências de acordo relata Leite *et al.* (2010), explicitou certa dificuldade de superar determinados modos de fazer política, quando impunha a reflexão sobre algumas características da trajetória dos grupos sociais e as condições em que se dava o envolvimento das populações nessas experiências, muitas vezes fazendo frente à necessidade de dotar as ações de certa competência técnica, reproduzindo muitas vezes nas relações entre mediadores e grupos sociais práticas impositivas. Por outro, desde logo a postura estar “de costas para o Estado” mostrou dificuldades de sustentação, sendo substituída pela busca de mecanismos para pressionar as diferentes instituições estatais e, em decorrência, começar a participar de mesas de negociações.

Nessa direção diversos tipos e formatos de espaços – consultivos ou deliberativos (Articulações, Fóruns, Comitês, Redes) foram acessados ou em sua maioria construídos. Assim, demandas passaram a serem discutidas, articuladas e elaboradas, políticas desenhadas e direcionadas, em função da particularidade das disputas de interesse que a cada momento se reconfiguram, bem como da qualidade e da capacidade de cada um dos agentes envolvidos de legitimar socialmente suas reivindicações. Essa prática é percebida na expressão de uma

liderança da Articulação do semiárido Brasileiro-ASA, quando afirma: “passamos de uma atitude de apresentação de demandas e denúncias para um posicionamento arrojado de proposições e exposição das capacidades existentes”¹.

A constituição dessas “alianças” ou “redes” de acordo Leite, *et al.* (2010), também vem sendo feita pelo lado governamental, nas suas diferentes escalas (federal, estadual, municipal) – dentro e entre os ministérios e secretarias que os integram. No caso concreto da experiência de desenvolvimento territorial rural, as interfaces privilegiadas pela SDT têm valorizado os ministérios da chamada “área social” do governo federal, sendo que o engajamento da “área econômica” propriamente dita ainda é um desafio a ser superado.

Porém, a execução das políticas públicas diante de um determinado território de atuação, não é somente um desafio do setor público, mas também um aspecto a ser amadurecido e superado pelos agentes sociais que muito ainda atuam de forma fragmentada e setorial quanto ao planejamento, encaminhamento e controle social de suas demandas junto ao Estado.

O processo de gestão do desenvolvimento territorial proposto pela Política de Desenvolvimento Territorial está fundamentado na visão processual, cíclica e dinâmica envolvendo as etapas do planejamento², organização³, coordenação⁴ e controle social⁵ (BRASIL/MDA/SDT, 2010a).

Observa-se na figura 3, os elementos que constituem os princípios da Gestão Social no território.

¹ Comentário recebido via e-mail, de uma liderança da Articulação do Semiárido Brasileiro - ASA, em maio 2012.

² É o momento de tomadas de decisões, do estabelecimento das diretrizes e das estratégias, a partir das capacidades e dos recursos mobilizados (materiais, pessoal, tecnológicos, financeiros entre outros) e de arranjos institucionais. (BRASIL/MDA/SDT, 2005).

³ É o movimento dos atores sociais de um território no sentido da organização de uma instancia colegiada que se responsabilizará pela elaboração e implementação de estratégias, pela promoção de seu desenvolvimento de forma sustentável. (BRASIL/MDA/SDT, 2005).

⁴ Tem como objetivo a execução dos planos com a definição de papéis, atribuições e tarefas articuladas com todas as atividades, com a criação ou o fortalecimento de institucionalidades representativas do território. (BRASIL/MDA/SDT, 2010a)

⁵ O controle social difundida como gestão social do desenvolvimento, visa o equilíbrio dinâmico entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, estabelecendo o controle de um sobre os outros. (BRASIL/MDA/SDT, 2010a).



Figura 03: Elementos da Gestão Social no Território

Fonte: BRASIL/MDA/SDT, 2010a. Adaptação própria.

Ao colocar a “Gestão Social” como eixo central de apoio a construção do processo de desenvolvimento sustentável com abordagem territorial, o programa estará propiciando a criação de um processo de valorização dos atores locais. Porém, resta a organização local criar em seus territórios, os mecanismos que possam guiar para esse processo, pois a gestão social se concretiza quando há a implementação desse conjunto de mecanismos, que ao colocar em prática, permite aos atores locais conhecer, se reconhecer, avaliar e agir sobre a realidade.

O princípio da participação social foi consagrado na Constituição Federal de 1988 como forma de afirmação da democracia. Um conjunto de direitos sociais foi nela estabelecido como resultado de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram os anos 1970 e 1980, nessa trajetória, buscou-se ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas, respondendo demandas em torno da descentralização e da democratização do Estado brasileiro.

Desde então, houve diversificação das formas e instâncias de participação em todos os níveis da Federação, como a institucionalização dos conselhos em praticamente todo o conjunto de políticas sociais no país, as conferências, seminários, audiências públicas, ouvidorias entre outros, que garante lugares para

expressão de interesses, discussão e participação conjunta entre Estado e sociedade civil.

No Brasil, no período de 1941 a 2011, os governos promoveram um total de 123 conferências nacionais que possibilitaram a participação social, das quais, 83 aconteceram no período de 2003 a 2011, abrangendo mais de 40 áreas setoriais, com mobilização de cerca de cinco milhões de pessoas das regiões, Estados e municípios no debate de propostas para as políticas públicas, com isso, tem apresentado mudanças no formato de implementação das políticas públicas nas regiões (BRASIL/SGPR/SNA, 2012).

Para o segundo semestre de 2012 e durante o ano de 2013, estão previstas 19 conferências nacionais, com expectativa de participação de milhões de pessoas, desde as etapas municipais, regionais, estaduais e federais (*idem*, 2012). Percebe-se então que houve um avanço na criação de espaços para possibilitar a participação social, inclusive por parte do Estado, resta então questionar qual a qualidade se percebe no nível de participação e até que ponto as discussões e proposições da sociedade civil são incorporadas de fato, nas agendas e instrumentos orçamentários do poder público.

Em apoio ao fortalecimento do processo de “gestão social” para o desenvolvimento dos territórios, a SDT/MDA por meio do “Guia para o Planejamento Territorial” orienta a formulação concreta de arranjos institucionais e instrumentos metodológicos de organização que possam orientar ao planejamento, à coordenação e ao controle social.

Os arranjos institucionais e instrumentos metodológicos consistem basicamente na organização de um Colegiado Territorial, na elaboração de um Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e na definição de projetos que vão orientar a aplicação dos investimentos destinados ao território, seja os recursos oriundos das políticas públicas, ou aqueles oriundos dos negócios, serviços e comércio interno (BRASIL/MDA/SDT, 2010a).

A primeira iniciativa do território no sentido de partir para os resultados, se refere à organização do Colegiado Territorial, de ampla compreensão entre os atores, essa ação se refere a criação de uma instancia de decisões superior do território, é composta por organizações do poder público das esferas municipal,

estadual e federal e da sociedade civil, de forma paritária, que possuem atuação no território.

O Colegiado Territorial é a instância que irá direcionar o processo de desenvolvimento do território, poderá ainda organizar outras instâncias internas para contribuir nos processos de ordem política, técnica e administrativa. Essas instâncias são as câmaras temáticas, os grupos de trabalho e comitês que contribuirão com papéis diferenciados, para a efetivação dos trabalhos no território e dessa forma possibilitar que as decisões estratégicas do desenvolvimento possam ser efetivadas (BRASIL/MDA/SDT, 2010a).

Além das instâncias de decisão, a SDT definiu outro instrumento estratégico O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS. Esse instrumento foi criado em 2003, como forma de planejamento e efetivação do PRONAT. O objetivo maior é a sistematização e o desenvolvimento das capacidades locais para a articulação das políticas públicas em torno das principais demandas e potencialidades percebidas nos territórios como contribuição ou como obstáculo para seu desenvolvimento.

Esse Plano representa um projeto coletivo, é construído de forma participativa, deverá envolver todas as categorias existentes no território. É considerado o principal instrumento para orientar a gestão social do desenvolvimento do território, é compreendido como:

um instrumento que expressa a síntese das decisões que o conjunto dos atores sociais e Estado, alcançou num dado momento do processo de planejamento do desenvolvimento territorial. Torna-se a partir daí, um dos instrumentos de referência para a gestão participativa do território, pois nele contem as diretrizes e estratégias que nortearão os rumos do desenvolvimento sustentável (BRASIL/MDA/SDT, 2005, p.14)

Na elaboração do PTDRS fica expressado o conhecimento e visão de futuro dos atores locais, são apontadas as iniciativas locais para o desenvolvimento sustentável e criadas as condições para o acesso as oportunidades seja internas ou externas, oriundas de parcerias privadas ou do poder público. Vale ressaltar, não se trata de um documento acabado em si mesmo, mas deve periodicamente passar por processos de qualificação e atualização.

De acordo BRASIL/MDA/SDT (2010a, p.15), o PTDRS se expressa através de um processo contínuo e cíclico composto basicamente por três fases:

- 1) Fase de sensibilização, mobilização e capacitação, onde são executadas ações voltadas para os diversos atores sociais, culturais, econômicos, políticos existentes no território, firmando compromissos conjuntos, para que possam tornar-se geradores e estimuladores da organização contínua do território.
- 2) Fase do processo de planificação do território, ou seja, o momento de tomada de decisões estratégicas que definem as prioridades de intervenção no território, com a elaboração de um diagnóstico participativo e de uma visão compartilhada de futuro, a priorização das potencialidades e dos entraves locais, a identificação das tendências socioeconômicas e seus impactos para a agricultura familiar.
- 3) Fase da execução de projetos e concretização gradual do plano, com base em instrumentos de monitoramento e de avaliação permanentes pré estabelecidos para acompanhamento do processo. Nessa fase implementam-se os investimentos em formação de competências, infra estrutura e em serviços públicos, o que exige o comprometimento dos atores sociais interessados no desenvolvimento do território, mas também do Estado, em cumprir com as responsabilidades que lhes cabe.

A construção desse PTDRS visa organizar e fomentar as habilidades e competências existentes em um território, em geral reconhecidas e que normalmente encontram-se dispersas, ou ainda aquelas potencialidades ou habilidades que por algum motivo, ainda não tenham sido reveladas. O PTDRS coloca então esses atributos em operação, a serviço da dinamização das economias locais e melhoria da qualidade de vida.

Uma questão de grande relevância da estratégia territorial está fortemente relacionada aos processos de gestão e não somente a questão financeira. É por meio do processo de gestão que é promovido o fortalecimento das institucionalidades locais. Uma vez que as instituições estão organizadas e articuladas, conseguem com maior facilidade articular os recursos e estratégias necessárias para desenvolver seu território.

“Uma coisa importante da política territorial é o reconhecimento enquanto Território de Identidade, a pessoa se sente como parte desse lugar”.

(Taciana Carvalho, Território Velho Chico).



Encantados Kiriri

Aldeia Kiriri - Muquém do São Francisco

Fonte: FERREIRA, 2012

A natureza nos deu alegria,
O colorido especial do cocar,
Adornando corpos de índios,
Como o penacho e o colar.
Ynajara fica apaixonante,
Yaquirana linda como o mar.

Janaína, uma deusa Tupã,
Nas noites que se dança Toré,
Taynan enfeita o pescoço,
Pra celebrar o ritual de fé.
Encanta o sultão da mata,
Abençoa o médium Pajé.

Ao som musical do maracá,
Vindo do coco e da cabaça,
Entrelaçando ruídos variados

Mantém-se a cultura da raça.
A tanga em fibra de caroá
Deixa a índia cheia de graça.

É do paul que vem o enigma,
O cachimbo feito de jurema,
Com seu sagrado mistério
Tanto encanta Yracema
O caboco Pena Branca
De tudo isso faz seu tema.

Dos encantados vem a fé,
Conta dona Maria Kiriri,
Que é na casa da ciência
Que se bebe aipim e cachiri
Vinho de milho, burié,
Pra exaltar o tupi-guarani.

CAPÍTULO 2

2.0 O Planejamento e a política de desenvolvimento dos Territórios Rurais na Bahia

O Estado da Bahia nos últimos 50 anos passou por diversos processos de planejamento e regionalização, tendo como objetivo diminuir as desigualdades presentes no Estado, porém priorizou a estratégia do desenvolvimento de políticas públicas, associadas ao capital privado, tendo a indústria como base para o almejado crescimento econômico e com um grave problema que foi a ausência de uma perspectiva integrada em nível nacional, que priorizasse os problemas regionais e sociais do Estado.

A atividade de Planejamento no Estado da Bahia iniciou sua trajetória em 1955 com a criação da Comissão de Planejamento Econômico, primeiro órgão de Planejamento do Estado. Em 1966, foi criado o Sistema Estadual de Planejamento, o qual o poder executivo adotou o Planejamento como "técnica administrativa da aceleração deliberada do processo social, cultural, científico e tecnológico e do desenvolvimento econômico do Estado". Em 1971, foi criada a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia - SEPLANTEC, com a finalidade de executar as funções de planejamento, programação, orçamento, organização, estatística, ciência e tecnologia, no âmbito estadual, passando a coordenar as atividades do referido sistema (BAHIA/SEPLAN, 2012).

Em 1966, o Estado da Bahia foi dividido em 21 regiões administrativas, conforme pode ser observada na figura 4, foram criados os Centros Regionais Integrados (CERIN), integrando a estrutura da Secretaria, como órgãos da administração centralizada, e localizados nas sedes das referidas regiões. Tinha como objetivo a descentralização das atividades e serviços das secretarias, atuavam como unidades administrativas "polivalentes", localizadas nas cidades-sedes (BAHIA/ SEPLAN, 2012).



Figura 04: Regiões Administrativas da Bahia

Fonte: BAHIA/SEPLAN, 2012.

Em 1995, foi criada a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia-SEI sob a forma de autarquia, com a finalidade de elaborar estudos e projetos, bem como prover a base e difundir as informações, estatísticas e geográficas visando à formulação de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento do Estado. Para isso, é feita uma divisão do Estado em 15 regiões econômicas (BAHIA/ SEPLAN, 2012).

Nessa regionalização, a SEI caracterizou a situação daquele momento com vistas às potencialidades econômicas regionais, como também, procurou-se identificar os focos dinâmicos de desenvolvimento e as áreas problemas com suas respectivas causas. De acordo a classificação, os focos dinâmicos da economia do Estado da Bahia são a Microrregião de Salvador, o Litoral, inclusive Salvador, e as regiões sob a influência de Juazeiro, Vitória da Conquista, Barreiras, Irecê e Guanambi. Ainda nesses estudos, observou-se que a Microrregião de Salvador, deverá reter maiores investimentos por conta do setor industrial, frente as suas

vantagens comparativas em relação às outras regiões do Estado. Essa regionalização pode ser observada na figura 5.



Figura 05: Regiões Econômicas do Estado da Bahia

Fonte: BAHIA/SEI, 2011. Adaptação da autora.

Como resultado dessa estratégia de regionalização e da concentração de investimentos públicos e privados, houve um avanço no crescimento econômico do Estado no período de 1980/1990 (BAHIA/SEI, 2011) focado na estratégia de consolidação dos Pólos de Crescimento Econômico: Complexo Petroquímico da Região Metropolitana de Salvador, com destaque para implantação da indústria automobilística da FORD em Camaçari; Nova Fronteira Agrícola do Oeste (Pólo de Grãos); Pólo da Fruticultura Irrigada no Vale do São Francisco; Pólo da Extração Mineral na região de Senhor do Bonfim e Brumado. Além de investir nesses Pólos, o Estado concentrou ações basicamente na atração de investimentos privados, sobretudo na área da celulose e do turismo, na faixa litorânea.

Desse modo, o Estado cresceu economicamente, promoveu um aparente progresso material com avanço tecnológico, porém o conjunto dos benefícios por ele

gerado não foi capaz de promover uma ruptura nas estruturas tradicionais existentes, responsáveis de gerar os fluxos de pobreza no Estado.

Os Pólos de Desenvolvimento continuam concentrados em determinadas regiões. A exemplo da Região Metropolitana de Salvador, basicamente cinco municípios, responde por 70% da produção industrial do Estado (BAHIA/SEI, 2011) e o cenário para os anos seguintes revelam que 80% dos investimentos serão destinados para a região mais dinâmica do Estado, ou seja, a Zona Litorânea.

A concentração de investimentos nesses Pólos de desenvolvimento a partir do início da década de 90 foi o principal responsável por produzir um fluxo migratório para as cidades Pólos, que passaram a conviver com índices elevados de violência, precarização das relações de trabalho, crescimento desordenado da área urbana, infraestrutura deficitária na área de saúde, educação, moradia, eletrificação, saneamento entre outros. Por outro lado, observa-se também um elevado crescimento da produção na região, com acúmulo de capital por parte de grupos econômicos detentores dos meios de produção e dos canais de comercialização.

A Bahia foi um dos Estados pioneiros na questão do planejamento do desenvolvimento econômico, contudo, o que se observou, foi a instalação de modelos que provocaram retrocesso na distribuição da economia do Estado, pois os interesses políticos destoavam-se das necessidades e peculiaridades de cada lugar. O resultado foi um agravamento nas diferenças socioeconômicas entre as próprias regiões, entre os municípios e o aprofundamento dos problemas de cunho social, cultural e econômico.

O território baiano é complexo, devido sua grande extensão e diversidade. A Bahia possui uma área geográfica de 564.692,669 Km², um pouco maior que a França e 25 vezes maior que o estado vizinho de Sergipe, possui uma população de 14.080.654 habitantes, distribuídos em 417 municípios (IBGE, 2012). Por outro lado, apresenta, um número expressivo de diversidades regionais seja de caráter histórico, socioeconômico, cultural, ambiental ou político, o que lhe confere um Estado rico, dinâmico e com grande potencial para o desenvolvimento sustentável.

Porém, o modelo de desenvolvimento econômico e social, que significa transformação, mudança, progresso, criação e distribuição de riqueza, não foi

implementado no Estado da Bahia, com isso a grande maioria da população ficou à margem dos resultados da política econômica implementada pelo Estado.

Após a política de industrialização iniciada na década de 70, com a implantação dos “Pólos de Desenvolvimento Econômico” as mesmas alterou significativamente o PIB do Estado, portanto, não houve desenvolvimento econômico e social compatível com as demandas das demais regiões, da sociedade e tampouco, redução das desigualdades sociais e regionais, muito menos desenvolvimento sustentável.

Segundo análise de Costa (2000), não resta dúvida de que essa política de industrialização “induzida” contribuiu para promover a modernização e o crescimento da economia do Estado. Entretanto, pesquisas têm apontado que, ela foi eficaz no tocante ao crescimento industrial da região, porém mostrou-se grande ineficácia quanto aos demais fatores propulsores do desenvolvimento.

Um dos problemas apontados por Araújo (1990) destaca-se ao fato de que a história do projeto industrializante termina por estimular uma rápida e violenta “oligopolização”, ou seja, os meios de produção e os nichos de mercado são controlados por um pequeno número de grandes empresas da economia, que passam a operar em bases cada vez menos locais e cada vez mais globais (nacionais e internacionais).

Dessa forma, a estratégia de modernização, pela via da industrialização, que foi planejada e implementada na região, conforme aponta Costa (2000), não teve êxito em seu objetivo de eliminar, ao menos reduzir substancialmente as disparidades regionais, com isso, mantém as taxas de desemprego, subemprego, pobreza extrema, fazendo face às altas taxas de emigração em direção à outras regiões do país.

Como resposta crítica ao modelo desenvolvimentista baseado na modernização econômica conservadora, à falta de compreensão sobre as potencialidades da região semiárida e a ineficiência do planejamento, gestão e políticas públicas que foi implementado ao longo das décadas, começou ser construído então no nordeste e especificamente na região semiárida brasileira a partir da segunda metade do século XX, uma proposta de desenvolvimento sustentável, de enfrentamento e superação das problemáticas sociais, econômicas e

ambientais para assegurar a produção e garantir vida digna à população na região – A Proposta de Convivência com o Semiárido Brasileiro.

Essa nova proposta vai aos poucos ganhando corpo e adesão de instituições sociais e públicas que passam a partir da década de 1980, compreender as causas e consequências das desigualdades regional e a formular um novo paradigma sobre a região e seu desenvolvimento. Para melhor compreensão sobre essa proposta Silva, reúne diferentes visões e conceitos e a descreve:

a convivência com o semiárido significa uma nova perspectiva do desenvolvimento que visualize a satisfação das necessidades fundamentais como condição para expansão das capacidades humanas e da melhoria da qualidade de vida, concebida como redução das desigualdades, da pobreza e da miséria. O caráter incluyente do desenvolvimento sustentável é um pressuposto fundamental para viabilizar as alternativas econômicas apropriadas que possibilitam o aumento da produção e a distribuição da renda, as iniciativas públicas de melhoria ao acesso aos serviços sociais básicos de qualidade e a garantia de direitos como base para a realização da cidadania de todas as pessoas. (2008, p. 207).

A proposta de convivência com o semiárido não é entendida aqui como uma proposta de passividade e acomodação diante da pobreza existente na região, principalmente nos períodos de secas e muito menos de convivência com a miséria, com o desemprego, com o fluxo migratório, com os estigmas criados sobre a região, com as ações emergenciais dos governos em cada ciclo de seca, mas a estruturação de um conjunto de elementos que possibilite a orientação para o planejamento, proposição e execução de políticas públicas eficazes e capazes de promover a superação das desigualdades e da pobreza.

De acordo Haroldo Schistek, membro da coordenação do Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada-IRPAA, em entrevista concedida ao Instituto Humanitas Unisinos:

o termo "seca", a meu ver, não cabe bem no contexto climático do semiárido. A palavra "seca" quer caracterizar uma situação climática excepcional, de baixa pluviosidade, numa região que normalmente apresenta chuvas regulares. Esta definição não se aplica ao

semiárido brasileiro. Anos de mais baixa precipitação não devem assustar a ninguém, ao contrário, devem ser considerados como fator de produção. Quando um ano de baixa precipitação assusta a sociedade e os governos, isso é um sinal de que até hoje o semiárido é uma região mal compreendida. Para a natureza, os seus animais e plantas, um ano como este não é nenhuma catástrofe. Em milhares de anos souberam se adaptar e criar resistência. Uma catástrofe, isto sim, é a falta de preparo dos nossos governos. Tiveram três décadas, desde a última grande seca, para não, mais uma vez, serem apanhados de surpresa. Porém, precisam mais uma vez tomar medidas de emergência, gastar somas vultosas para evitar maiores prejuízos econômicos e mortes da população (SCHISTEK, 2012).

A estiagem que ocorre a cada 13 anos ou a cada 26 anos, é um comportamento natural da região e pode ser previsível por institutos de pesquisas. Esse comportamento não deve ser mais encarado como novidade, pois desde o século XVI quando ocorreu a ocupação portuguesa na região, já registravam as consequências provocadas por esses fenômenos ocorridos periodicamente, porém é evidente que as ações predatórias praticadas pelos humanos ao meio ambiente, só tem contribuído para agravar a situação.

A região baiana vem sofrendo ações predatórias, desde sua ocupação, quando começaram a retirada da sua cobertura natural para substituir pelo plantio de pastagens para alimentar a criação dos rebanhos bovinos, principal atividade econômica praticada pelos coronéis que ocupavam toda a região nordeste, sem nenhum controle por parte dos governos da época. E mais recente os grandes projetos implantados por empresas privadas, que expulsam populações, destroem a vegetação e exploram os bens naturais.

Para Schistek (2012) o que tem impedido o desenvolvimento social e econômico da região ao longo de sua história, não diz respeito apenas aos círculos de chuvas irregulares e a falta de alternativas, como tem dado tanta ênfase, mas a um problema histórico e crônico que muitos governos evitaram e continuam evitando enfrentar, se trata da questão da concentração das terras na região.

Institutos de Pesquisas têm mostrado que o tamanho da terra suficiente para cada família no semiárido desenvolver qualquer atividade produtiva, de forma sustentável, pode chegar até 300 hectares, a depender da região onde se encontra. O que se observa na prática, é uma realidade totalmente distorcida, onde cada

família possui em média 10 ou 20 hectares de terra. Enquanto as empresas, latifúndios, especuladores continuam concentrando grandes extensões. O que torna imprescindível a execução de um programa de reforma agrária adequado às condições socioambientais da região.

Outra questão emblemática para promover o desenvolvimento do Estado, diz respeito à água. Dizer que no Estado da Bahia falta água, não é bem uma verdade. Pois, com exceção dos períodos de estiagem prolongada, uma das regiões que chove menos no Estado, chove uma média de 500 mm de chuvas, ou seja, em cada m² de área, chove por ano, 500 litros de água, Gnadlinger (2001). Portanto, o que se pode afirmar é que são insuficientes as ações e políticas de gestão, para assegurar o armazenamento e distribuição dessa água, sem contar que o Estado é cortado por um dos maiores rios em extensão e volume de água do país, o Rio São Francisco.

A esse ambiente específico, são necessárias propostas de atividades econômicas adequadas e descentralizadas. Um dos grandes desafios atuais no Estado é combinar os princípios e valores da convivência, com a implantação de atividades econômicas necessárias e viáveis ao seu desenvolvimento. Pois ao contrário do que se considerou ao longo de sua história não é o ambiente que precisa ser modificado para implantar as atividades produtivas, mas as práticas, estratégias e políticas que devem ser adequadas e apropriadas ao ecossistema local.

É preciso compreender acima de tudo que os fracassos do desenvolvimento econômico, social não estão relacionados às condições climáticas, mas se atribuem também ao resultado de um processo de modernização, implantado sem o conhecimento e compreensão adequada sobre a região, sobre seus limites, especificidades e potencialidades, conduziram a introdução de atividades não adequadas ou centralizadoras que terminaram por agravar ainda mais os problemas ambientais, sociais e econômicos.

Daí resulta a necessidade de promoção de uma estratégia de desenvolvimento orientado e participativo, com foco voltado para a estruturação e apoio as diversas alternativas já existentes e necessárias para a geração de trabalho, renda e autonomia para a população. Essas estratégias contribuem para a democratização dos meios de produção e comercialização, divisão das riquezas

produzidas na região, redução dos fluxos migratórios e acima de tudo contribuem para a autonomia socioeconômica da população local.

A proposta de convivência com o semiárido aponta para uma nova perspectiva do desenvolvimento, onde visualiza a satisfação das necessidades fundamentais como condição para a expansão da capacidade humana e da melhoria da qualidade de vida na própria região.

Essas questões continuam sendo desconhecidas e ignoradas por grande parte da população local e, sobretudo por gestores públicos, lideranças políticas, formadores de opiniões de organizações públicas e privadas. É preciso que a proposta da convivência com o semiárido seja amplamente discutida e divulgada por meio das escolas, universidades, centros de pesquisas, dentre outros espaços.

Portanto, no cenário atual não é possível pensar o desenvolvimento da região sem um planejamento rigoroso de inclusão de todos os territórios, no círculo virtuoso do desenvolvimento sustentável, sobretudo aqueles que historicamente não receberam por parte do governo do Estado, as condições necessárias e adequadas para desenvolver suas potencialidades e assim poder oferecer condições para o desenvolvimento econômico, social e humano das populações em seus territórios bem como promover a conservação, regeneração, e restabelecer as condições para recuperação dos ecossistemas. Nesse contexto, faz-se necessário redefinir políticas sólidas de Estado e novas estratégias capazes de promover o desenvolvimento adequado, com participação social, visando à sustentabilidade para os diferentes territórios.

2.1 Trajetórias de revelação dos Territórios Rurais na Bahia

2.1.1 Histórico e institucionalização

A política de Desenvolvimento Territorial no Estado da Bahia, foi impulsionada pelas organizações da sociedade civil que mobilizam para resgatar do governo e das classes dominantes, hoje representadas pelas oligarquias associadas ao capital privado nacional e internacional, as concessões necessárias para viabilizar o desenvolvimento social, até então mascarado nas políticas econômicas

implementadas nos últimos 50 anos. As entidades passam então a defender um projeto político capaz de promover o bem-estar de sua população, isto é, que seja capaz de atender às demandas socioeconômicas e ambientais, além de promover o desenvolvimento de todas as regiões.

Tal projeto será possível quando o desenvolvimento econômico ocorrer simultaneamente com o desenvolvimento social e ambiental, quando as decisões das estruturas de poder do Estado ocorrerem de forma descentralizadas e compatibilizadas com a vontade da maioria da população. A vigência dessa estratégia seria uma saída para minimizar as desigualdades sociais, econômicas e ambientais geradas pelo desenvolvimento do modelo capitalista em curso.

A trajetória da política do desenvolvimento territorial na Bahia pode ser visualizada a partir de três ciclos: o primeiro foi Impulsionado pelas ações da SDT, onde as organizações sociais do Estado viram na proposta de política territorial uma oportunidade de fortalecimento do processo de participação efetiva nas políticas públicas do Estado.

Esse primeiro ciclo de ações voltadas para constituição da política territorial, no âmbito governamental, começa a ser executado por ocasião da organização da equipe de transição do então presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2003.

A discussão sobre a criação de estratégias para desenvolvimento do Brasil rural, ganha força com a integração na equipe de transição de governo, de pessoas influentes como José Humberto de Oliveira representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG e da Associação de Cooperativas do Nordeste-ASSOCENE, bem como da professora da Universidade Federal de Pernambuco Tania Bacelar de Araújo. Ambos exercem forte influência para garantir a incorporação da abordagem territorial como política pública estratégica para a redução das desigualdades regionais.

Segundo Dias:

o embrião veio então da experiência da Associação de Cooperativas do Nordeste-ASSOCENE, que já executava o “Projeto Umbuzeiro”. Este projeto era financiado com recursos da então recriada SUDENE, em diversos pontos do Nordeste, agrupava-se blocos de municípios – normalmente em número de três – com características ambientais e culturais semelhantes, para elaborar diagnóstico e um planejamento de forma participativa, definindo-se prioridades e

estratégias para identificar e superar gargalos ao desenvolvimento local, articulando parcerias e cooperação entre órgãos públicos e privados. Esse agrupamento de municípios passou a ser chamados de territórios (DIAS, 2010).

Observa-se que o ambiente de consolidação da abordagem territorial no âmbito da estrutura de governo, se deu a partir de experiências concretas e de fortes mobilizações políticas, sobretudo na região nordeste para a consolidação de determinadas decisões. De acordo Dias:

o que se procurava no grupo de trabalho da comissão de transição era avaliar os programas existentes e decidir pela sua manutenção ou não. Caso a opção fosse pela manutenção, deveria se definir quais seriam as medidas a serem adotadas para qualifica-los no sentido de compor o portfólio de ofertas do novo governo para sociedade (DIAS, 2010).

A defesa de um Programa de Territórios surgiu na perspectiva da manutenção, porém com ajustes, do Programa de Infraestrutura e Serviços Municipais, conhecido na época como “Pronaf Infraestrutura”, cuja estratégia operacional era disponibilizar anualmente, ainda de forma isolada, um volume de recursos para um conjunto de municípios, selecionados entre aqueles de mais baixo IDH. Os recursos transferidos para as Prefeituras Municipais eram utilizados na execução de obras e aquisição de equipamentos, voltados para o desenvolvimento rural, mediante processo de deliberação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável-CMDRSs.

Na avaliação do Programa destacavam-se avanços, mas também limitações que necessitavam ser ajustadas. Levantavam-se, entre outras questões, as ingerências dos gestores municipais nos CMDRSs, fazendo-os intitular em alguns lugares de “conselhos chapa branca” além de que, a implantação dos projetos não geravam impactos significativos na ampliação das oportunidades de emprego e de renda aos agricultores familiares.

Definiu-se na comissão de transição, pela criação de uma nova secretaria, que pudesse ganhar autonomia para estruturar e colocar em funcionamento a política de desenvolvimento territorial, tendo como recurso propulsor, a mesma fonte do “Pronaf Infraestrutura” e como secretário o então membro da comissão de transição José

Humberto de Oliveira, que definiu junto sua equipe, o planejamento e o marco referencial da política de desenvolvimento territorial para o Brasil.

O primeiro ciclo de implementação da política de desenvolvimento territorial na Bahia, assim como nas demais regiões do Brasil, tem início com a implementação da política dos territórios rurais, se deu por meio de três estratégias operacionais: criação e fortalecimento de institucionalidades territoriais (Colegiados Territoriais) dotados de condições para a elaboração participativa dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rurais Sustentáveis-PTDRS; a segunda refere-se ao fortalecimento das redes sociais de cooperação, com vista à formulação, à implementação e à gestão de planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável; onde possa estruturar os programas para a definição de aplicação dos recursos, segundo os interesses de cada território; dinamização econômica dos territórios rurais, baseada em redes de articulação de políticas públicas, na concepção de cadeias e arranjos produtivos, na criação de agroindústrias, dentre outros elementos, de modo a criar uma nova visão de desenvolvimento sustentável, integrado e produtivo; e por último garantir a articulação de políticas públicas com vistas a integração dos demais programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, dos demais Ministérios e dos Governos Estaduais, de modo a convergirem para os PTDRS, gerando acesso aos recursos e serviços capazes de materializar, nos territórios, opções concretas de geração de riqueza e de assegurar a apropriação mais equitativa pelos atores sociais (BRASIL/MDA/SDT, 2010b).

Definida a estratégia de ação, a SDT estabeleceu a meta no primeiro ano (2003), de selecionar 40 territórios rurais para iniciar os trabalhos. Daí em diante, novos territórios poderiam ser também apoiados à medida que a estratégia fosse sendo experimentada e revisada e que houvesse ampliação de recursos advindos do orçamento geral da união.

No Estado da Bahia, definiu-se inicialmente por apoiar a seleção de 05 territórios. A principal porta de entrada para o diálogo da estratégia nos Estados foram os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável-CMDRS, porém não foi o que ocorreu no Estado da Bahia, devido a conjuntura política do momento, não permitir que houvesse interação entre CMDRS e a nova estratégia, a opção foi buscar parcerias com os Órgãos Federais, especialmente o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA que inicialmente assumiu as

discussões junto as entidades representativas dos agricultores familiares.

O que se buscou num primeiro momento foi identificar territórios que se poderia aplicar a estratégia de forma consensuada, a partir dos critérios que indicassem coesão social e territorial pela tradição e história de cada local, considerando os múltiplos aspectos da cultura, da organização social e do meio ambiente (DIAS, 2010).

Nesse sentido, a partir de diálogos com representações de Órgãos Federais, e entidades representativas do movimento social, foram selecionados para iniciar a atuação, os Territórios do Sisal, Chapada Diamantina, Litoral Sul, Velho Chico e Irecê.

A partir da definição dos cinco territórios, iniciou-se a aprovação dos primeiros projetos do Programa de Infraestrutura e Serviços para o Estado, além dos convênios firmados pela SDT com entidades nos territórios para implementar ações de mobilização, construção de Planos Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável-PTDRS e contratação de Articuladores Territoriais, profissional que a partir de então, ficaria disponível para prestar assessoria técnica ao território.

Ainda em 2003, foi realizada a primeira oficina estadual, cujo objetivo foi o de avaliar as primeiras ações e buscar referências para o aprimoramento da referida estratégia. Como resultado da oficina, destaca-se a manifestação da sociedade civil, pela ampliação do trabalho no Estado e constituição de um Grupo de Trabalho, composto por órgãos públicos federais, estaduais e organizações sociais, para aprofundar a discussão e organizar uma proposta de mapeamento da territorialização do Estado, além de estabelecer critérios para incorporação de novos territórios na estratégia.

Nesse mesmo período, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura-FAO e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira-CEPLAC também passaram a exercer papel similar ao da SDT, no apoio aos territórios rurais.

Formou-se um grupo para coordenar os trabalhos para a formatação de um primeiro esboço do mapeamento para a territorialização do Estado, como resultado criou-se o primeiro mapa contendo 24 Territórios Rurais, a partir do cruzamento de várias fontes de dados e informações disponíveis nos órgãos públicos municipais,

estaduais e federais e organizações da sociedade civil.

A proposta de territorialização do Estado da Bahia, com a aprovação de um mapa contendo 24 territórios rurais, foi feita ainda no ano de 2004. Nessa mesma ocasião, é consolidada a decisão pela criação de uma organização para coordenação desse processo e daí surge a Coordenação Estadual dos Territórios-CET, caracterizada por ser o primeiro instrumento coletivo voltado para apoiar o processo de discussão e organização dos territórios no Estado. Essa organização surge ainda no âmbito do processo de revelação dos territórios no Estado.

O processo de revelação e articulação dos territórios rurais na Bahia foi marcado por intensos debates, sobretudo de concepções divergentes, onde alguns defendiam que a centralidade da estratégia deveria ser focada no espaço rural. Esse debate cujo eixo principal se baseava nas concepções referentes à identidade dos territórios, perdurou por um longo tempo, embora haja ampla predominância no Estado de pequenos municípios com características eminentemente rural, daí vem a definição por trabalhar com todos os municípios, cuja população se encontra abaixo de cinquenta mil habitantes.

A conformação espacial dos territórios rurais na Bahia possui contribuição decisiva por parte das organizações sociais que defendem pela coesão e identidade dos territórios, as diversas formas de organização social que reivindicam a garantia de direitos da população e o acúmulo histórico de atuação e participação ativa que marca e caracteriza suas identidades.

Os movimentos sociais caracterizam a identidade dos territórios rurais pela resistência da população local aos projetos governamentais implantados de forma verticalizada e pela ausência de políticas públicas estruturantes nos territórios rurais por toda a história. Essas condições forçaram as populações interioranas a se organizarem para reivindicar direitos. Um exemplo marcante em alguns territórios foi às ações de resistência das populações atingidas pela construção de barragens e usinas hidroelétricas, implantação de monocultura (celulose) e turismo na região litorânea que culminou na articulação das populações urbanas e rurais (ribeirinhos, indígenas, pescadores, catingueiros, quilombolas, dentre outros), e que as mantem articuladas até os dias atuais.

No aspecto social e organizativo micro regional, o recorte espacial de muitos territórios na Bahia tem forte relação com heranças institucionais: área de atuação

ou articulação de organizações sociais, a exemplo dos Polos Sindicais, Centrais Associativas e Cooperativas de Produtores Rurais, Dioceses, ONGs, Fóruns Sociais, dentre outras institucionalidades que contribuíram nas conquistas sociais dos trabalhadores rurais e urbanos bem como na coesão social desses territórios.

Embora as representações que passam a compor as institucionalidades dos Territórios já existissem há muito tempo, a revelação dos territórios enquanto espaço social como tal, marca um novo olhar dos diferentes setores da sociedade civil, agora em parceria com a estrutura do Estado, com o intuito de fazer o debate político sobre o desenvolvimento dos territórios.

No plano da articulação política em nível regional, se destaca nos debates temas voltado para o desenvolvimento sustentável em diversos pontos do Estado e do Nordeste, sobretudo pelas federações, confederações dos trabalhadores na agricultura, dentre outros movimentos sociais, especialmente os movimentos e redes ligados às temáticas da agricultura familiar, que já defendiam a estratégia da abordagem territorial como política pública de desenvolvimento regional.

Coube a Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia-CET, a tarefa de coordenar todo debate de consolidação da territorialização no Estado, além de propor significativas mudanças no processo de planejamento e divisão territorial do Estado. A CET vem funcionando como um espaço político de representação dos seus Colegiados Territoriais, ampliando e conferindo legitimidade ao diálogo junto as diversas instituições públicas.

A CET nasce com a finalidade de articular as ações de apoio ao processo de organização, planejamento e gestão dos territórios, além de promover debates e negociações para ampliar o processo de articulação das políticas públicas. Nasce com a missão de ser uma rede organizada das institucionalidades da sociedade civil para representar os territórios rurais.

A partir do ano de 2004, essa nova arena passou a desenvolver ações propositivas para garantir a implementação da política de desenvolvimento territorial, e se tornou um espaço efetivo de interlocução e de tomada de decisões estratégicas para o desenvolvimento sustentável da política territorial no Estado, construindo uma articulação efetiva com os governos federal e estadual e organizações da sociedade civil.

Da mesma forma, sua atuação foi decisiva no processo de discussão com o governo, para definição da territorialização do Estado, o que resultou na adoção dos

Territórios de Identidade como unidades de planejamento e gestão social das políticas públicas. É nesse período que a CET se fortalece e se consolida como uma rede de governança, composta por representações de todos os Territórios de Identidade da Bahia, comprometidos com o processo de planejamento e gestão social de políticas de desenvolvimento sustentável, com abordagem territorial.

O segundo ciclo de ações para implementação da estratégia de desenvolvimento territorial, inicia ainda em 2004, quando o governo do Estado adota a estratégia da territorialidade como instrumento de planejamento e gestão para as políticas públicas.

Com o objetivo de identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões, o governo passou a reconhecer a existência de 26 Territórios de Identidade. A metodologia de criação desses territórios foi desenvolvida com a participação das representações de cada território, levando em consideração o sentimento de pertencimento e as especificidades de cada região, (BRASIL/MDA/SDT, 2012).

A figura 6, demonstra a nova reorganização territorial do Estado da Bahia, a localização e posição geográfica no Estado, dos 26 territórios de Identidade.



Figura 06: Territórios de Identidade do Estado da Bahia

Fonte: BAHIA/SEPLAN, 2012

A necessidade do executivo em firmar um diálogo entre a população, utilizando do acúmulo de experiências sociais, e a política de desenvolvimento de territórios rurais, convergiu para que o Estado passasse a adotar os territórios como unidade de planejamento do orçamento público e de programas especiais. Isso permitiu inovar a gestão para o redesenho de processos de desenvolvimento da estrutura organizacional e a implantação de sistema de gerenciamento e de gestão participativa, caracterizadas como boas práticas territoriais.

O terceiro ciclo que se destaca na trajetória de implementação da estratégia territorial no Estado, se dá a partir da institucionalização de instrumentos que irão possibilitar o acompanhamento das ações da nova estratégia de desenvolvimento dos Territórios de Identidade no Estado. O processo de institucionalização desses instrumentos será tema de discussão no subcapítulo seguinte.

2.1.2 A política de Territórios de Identidade no Estado da Bahia

O desenvolvimento da noção de identidade discutido pelas Ciências Sociais contemporâneas privilegia a multiplicidade, a diferença e o contraste presente nas sociedades. Dessa forma, as identidades expressam a diversidade das relações sociais e seus modos de auto percepção e diferentes atribuições.

De acordo Perico (2009), em termos conceituais “a identidade é analisada sob diferentes recortes – étnicos, culturais, religiosos, nacionais, sexuais, camponeses, proletários, urbanos”. Dessa forma, citando Castells, o autor definiu a identidade como:

processo de construção de significados pautados nos atributos culturais ou como conjunto de atributos culturais inter-relacionados, que prevalecem sobre outras fontes de significados. Pode haver múltiplas identidades para determinado indivíduo ou ator coletivo [...] As identidades constituem fonte para a construção dos significados, que servem para orientar seus comportamentos (PERICO,2009).

Um aspecto importante a ser destacado na formulação do autor, é a perspectiva construtivista e processual das identidades, quando indica o caráter contextual e relacional, também ao sinalizar que “toda e qualquer identidade é construída”.

Baseado na compreensão e estabelecimento do termo pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, a identidade territorial expressa:

as relações entre atores sociais, reconhecendo suas diversidades (econômicas, étnicas, culturais, religiosas, de gênero) e suas diferentes atividades e papéis como agricultores, trabalhadores, pescadores, proprietários, comerciantes, instituições que se consolidaram, ao mesmo tempo em que ampliou a coesão social com vista ao desenvolvimento. Isso possibilita reconhecer, interpretar e demarcar as formas de como os diferentes atores sociais expressam suas demandas e seus modos de vida. (BRASIL/MDA/SDT, 2010).

Nesse sentido, é importante resgatar o processo histórico de ocupação de cada território para compreender a construção da sua identidade, bem como a constituição de seus grupos sociais, suas formas de organização social e política, os principais movimentos sociais já constituídos, o processo migratório já experimentado pelo território, os conflitos sociais, suas manifestações culturais, a presença de ambientes e recursos naturais que marcam esse espaço, os sistemas

agrários, as formas de acesso a terra, de produção e comercialização praticadas pelos grupos, tendo em vista compreender a forma de como esses aspectos se interrelacionam e são processados pelos atores sociais, atribuindo-lhes significados que indicam “pertencimento” ao território.

Território de Identidade por sua vez, é o agrupamento de municípios de acordo com os critérios de identidade social, cultural, econômico e geográfica e é reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial.

Na atualidade considera-se que a Bahia foi o Estado que mais avançou na implementação da estratégia de desenvolvimento dos Territórios de Identidade, seja do ponto de vista da criação de instrumentos legais por parte do governo, ou da gestão social da política, por parte da sociedade civil.

A proposta de desenvolvimento dos Territórios de Identidade merece ser apreciada na medida em que inova a forma de atuação sobre as regiões interioranas e, sobretudo sobre o meio rural e estabelece parâmetros relativamente democráticos de participação dos atores sociais em instâncias institucionalmente qualificadas. As ações territoriais diferenciam-se em relação às políticas anteriores voltadas para o crescimento das regiões.

Na figura 7, observa-se organograma das institucionalidades criadas para a Gestão da Política de Territórios de Identidade no Estado da Bahia.

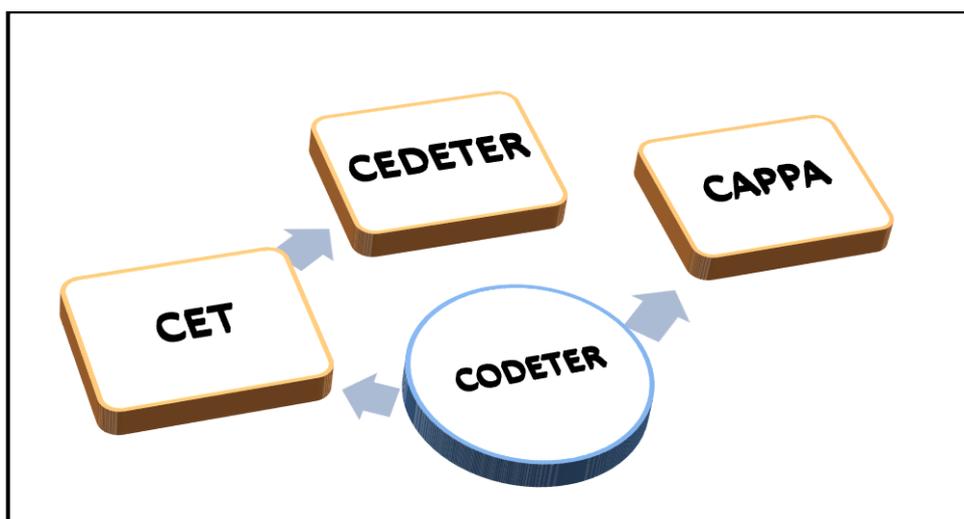


Figura 07: Institucionalidades criadas para a Gestão da Política de Territórios de Identidade na Bahia

A constituição brasileira de 1988, representou um significativo avanço na redefinição do papel do Estado ao propor um modelo de gestão pública descentralizado, baseado na transferência de responsabilidades no processo de implementação das políticas públicas, partindo do governo federal para os governos estaduais e municipais.

Desde então, diversos planos e programas tiveram seus desenhos inspirados pela proposta de descentralização e desconcentração administrativa, respaldados por conselhos gestores que passaram a compartilhar responsabilidades na formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas, constituindo-se em espaços de participação da sociedade civil nas tomadas de decisões relativas ao controle social do uso dos recursos públicos.

A estratégia de desenvolvimento territorial pode ser considerada como referencial dessa reconfiguração, e o Estado da Bahia tem sido uma referência nacional no que se refere à adesão da estratégia, que pode ser observado nas mudanças ocorridas na forma de planejamento do Estado, sobretudo na criação e adoção de novas institucionalidades de planejamento e gestão.

A concepção e aplicação do Plano Plurianual Participativo no ano de 2007, foi o primeiro passo em direção à abertura de canais efetivos com a sociedade. Sua forma de construção foi nominada de Plano Plurianual Participativo-PPAP, como o próprio nome diz, sua construção se dar de forma participativa por meio de consultas realizadas em todos os Territórios de Identidade.

O Plano Plurianual-PPA é o instrumento de planejamento que estabelece de acordo cada região, as medidas, objetivos e metas a serem seguidas pela Administração Pública Federal, Estadual e Municipal ao longo de um período de quatro anos. Prevê a atuação do governo durante o período mencionado, em programas de duração continuada.

O PPA no Brasil está previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Decreto 2.829 de 29 de outubro de 1998. O PPA além de declarar as escolhas pactuadas com a sociedade, contribui para viabilizar os objetivos fundamentais do Estado (BRASIL/MPOG/SPIE, 2011).

O PPA Participativo é a realização do planejamento de governo, ouvindo os setores da sociedade. Nos últimos anos, o Governo do Estado da Bahia adotou como forma de planejamento o PPA Participativo, que configura a primeira ação do

Estado em direção à abertura de canais efetivos de diálogo com a sociedade (BAHIA/SEPLAN, 2012).

Configura-se como princípios do PPA Participativo: a participação social como importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas; a incorporação da dimensão territorial na orientação da alocação dos investimentos; a valorização do conhecimento sobre as políticas públicas na elaboração dos Programas Temáticos (BRASIL/MPOG/SPIE, 2011).

Essa política do Estado teve início no ano de 2007, quando o Governo por meio da Lei 10.705 de 14 de novembro de 2007, instituiu o PPA 2008-2011 e reconheceram os 26 Territórios de Identidade como Unidades de Planejamento de Políticas Públicas, priorizando-os como espaço privilegiado de consulta, discussão e proposição na elaboração do planejamento das políticas a serem executadas no Estado.

A realização das plenárias do PPA Participativo vem ocorrendo com a participação dos 26 Territórios de Identidade, sendo a primeira plenária realizada no ano de 2007, para construção do PPA 2008 a 2011 e a segunda plenária realizada em 2011, para construção do PPA 2012 a 2015. Essas plenárias contaram com o grande poder de mobilização e interesse da população em discutir conjuntamente os problemas, oportunidades e desafios, seja de nível municipal ou territorial.

Após a elaboração do PPA com a contribuição das instancias territoriais, o mesmo é encaminhado para elaboração dos Planos de Ações, onde é detalhado em cada plano: os objetivos, programas e projetos, órgão governamental responsável por sua execução, valores, fontes de financiamento, prazos de conclusão, indicadores que representem a situação que o plano visa alterar, entre outras.

Nessa fase é preciso garantir que o conjunto das propostas pactuadas com os territórios, seja inserido nos Instrumentos Orçamentários do Estado, conforme pode ser observado na figura 8.



Figura 08: Ciclo Orçamentário do Estado

Fonte: BRASIL/MPOG/SPIE, 2011. Elaboração própria.

De acordo pode ser observado na figura 8, o Ciclo Orçamentário é composto de várias etapas sequenciais e mesmo havendo adesão de grande parte das secretarias, órgãos do Estado, empresas públicas dentre outros, para buscar empreender esta determinação governamental, os Colegiados Territoriais atestam que, de forma paralela há execução de programas, projetos e ações isoladas por parte de setores (governamentais e privados) sem a realização de qualquer tentativa de diálogo com os Colegiados Territoriais, ou ainda, muitas das propostas discutidas no nível dos territórios, não são incorporadas no Ciclo Orçamentário do Estado, o que dificulta e contribui para interromper o processo de gestão participativa e, sobretudo o controle social por parte dos territórios.

O PPA é um instrumento que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública: federal, estadual e municipal, considerando as despesas de capital e outras delas decorrentes, e as relativas aos programas de duração continuada. Com base na Constituição, foi concebido para ser o elemento principal do novo sistema de planejamento, capaz de

orientar os orçamentos anuais por intermédio da LDO. Portanto, os três instrumentos (PPA, LDO e LOA) formam a base de um sistema de planejamento e orçamento (GOIS, 2012).

Por determinação da lei que institucionaliza o PPA, a cada ano é realizada uma avaliação do processo de andamento das medidas a serem desenvolvidas durante os quatro anos de governo, para essa avaliação anual poderá se utilizar de vários recursos para sua efetivação (BRASIL/MPOG/SPIE, 2011), no caso do Estado da Bahia, além dos órgãos fiscalizadores já existentes, foi criado sob o Decreto 11.123 de 30 de junho de 2008, o Conselho de Acompanhamento do PPA Participativo-CAPPA, apresentado na figura 9.

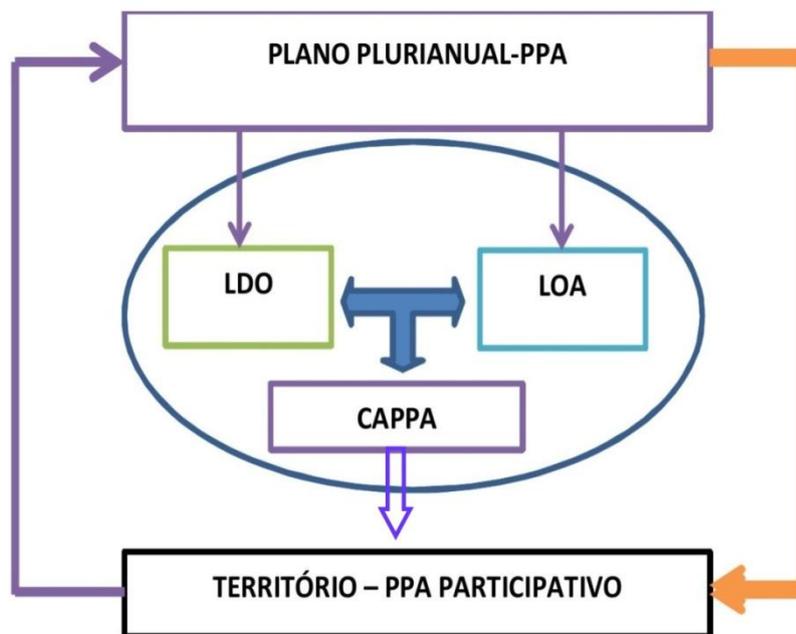


Figura 09: Ciclo do Controle Social do PPA Participativo

Fonte: BRASIL/MPOG/SPIE, 2011. Adaptação própria.

Além da criação e execução desses instrumentos, é necessário ainda que os órgãos administrativos do Estado disponibilizem e garantam uma porcentagem de recursos de forma suficiente, para execução dos programas e projetos propostos no PPA Participativo, em cada Território. Nesse sentido deve-se destacar o papel do CAPPA na Bahia, criado com o intuito de “subsidiar e aconselhar o Governo do

Estado da Bahia quanto à execução do PPA 2008-2011 e propor às instâncias governamentais competentes a adoção de medidas e ajustes necessários para a implementação do PPA” (BAHIA, 2008).

O Conselho é um instrumento de monitoramento do Plano, sendo de caráter consultivo. É representado por uma comissão executiva composta pelo Secretário de Planejamento, Secretário de relações Institucionais, representantes da Casa Civil e 02 representantes de cada um dos 26 Territórios de Identidade, escolhidos em eleição direta por ocasião da realização das Audiências Públicas do PPA.

O PPA, portanto é um instrumento de políticas públicas de Estado. Cabe as instâncias instituídas legalmente monitorar sua programação e execução e criar caminhos para que a avaliação traduza-se em resultados aos cidadãos. Para isso, os indicadores devem ser instituídos para demonstrar os resultados que as políticas públicas, sejam na área de educação, segurança, saúde entre outras, geram à sociedade.

Porém, na avaliação de representantes do Território Velho Chico no CAPP, este Conselho tem encontrado inúmeras dificuldades para cumprir a finalidade primordial que justifica sua criação que é acompanhar a execução da política de desenvolvimento territorial.

De acordo Taciana Carvalho (2012), socióloga, integrante do CAPP pelo Território Velho Chico, a primeira dificuldade encontrada no acompanhamento da execução da política se refere à falta de acesso a senha que possibilita a navegação pelo Sistema Integrado de Planejamento-SIPLAN, com isso os integrantes do Conselho não tinha conhecimento das ações que estavam programadas para serem executadas, apenas as ações que já haviam sido executadas nos territórios.

Outra dificuldade mencionada pela socióloga, diz respeito à falta da prática de planejamento integrado por parte das diversas Secretarias do Estado, observa-se que cada Secretaria elabora seu planejamento e sua execução de forma isolada, inclusive da própria Secretaria de Planejamento-SEPLAN. Enquanto isso, a política territorial continua não fazendo parte das prioridades da maior parte das Secretarias do Estado, continua a mercê da vontade de cada secretário e à medida que muda de gestor, a situação se agrava, pois o novo secretário desconhece o processo e a

trajetória da construção da política no Estado, distanciando ainda mais do propósito e da prática do planejamento integrado.

Ainda de acordo Carvalho (2012), o Conselho propôs a integração das políticas em nível de Estado, porém não tem conseguido avanços, pois falta interesse por parte das próprias Secretarias. E não somente das Secretarias do Estado, diz a socióloga:

o MDA ainda não apropriou dos Planos Territoriais para execução do seu planejamento e execução das políticas nos territórios, se percebe ainda a execução de políticas isoladas, não há integração nem mesmo no Programa Brasil sem Miséria. Os territórios e a população sofrem as consequências das ações desarticuladas, um agricultor recebe a água para produzir, mas não recebe a rede de energia elétrica [...] Os projetos são financiados para viabilizar a produção, depois não há continuidade, quando chega o momento da comercialização o projeto está parado, gerando dificuldades para os agricultores, as mulheres comercializarem seus produtos. O conjunto de elementos principais para o desenvolvimento do território: terra, água, educação, saúde não é considerado nos planos das secretarias, cada segmento trabalha um desses elementos de forma isolada e sem conexão com os demais (CARVALHO, 2012).

A estratégia de planejamento participativo é fundamental para superar os desafios enfrentados pelos diferentes Territórios de identidade, os quais constituem o Estado. Constitui num espaço privilegiado de negociação entre atores sociais, uma forma estruturada de tomar decisões para o desenvolvimento, onde confronta e articula interesses e alternativas, levando em consideração as expectativas da população.

A consolidação da estratégia de gestão pública democrática e participativa, por meio da institucionalização da política de desenvolvimento territorial, pode ser considerada como avanço na prática do planejamento do Estado da Bahia. A partir dessa institucionalização e criação de mecanismos diversos, a sociedade civil e os poderes públicos podem atuar conjuntamente para garantir eficiência e democratização na execução das políticas públicas.

Porém, o Estado e os Colegiados Territoriais precisam assegurar a ampla mobilização e participação de todas as categorias interessadas na discussão, na negociação e na execução das políticas. Pois, trata-se, sobretudo de uma alternativa

política de negociação e decisão coletiva, compartilhada sobre o futuro comum de cada município que compõem os diferentes territórios.

Nesse sentido, o ordenamento e o planejamento territorial representam contribuição fundamental para a capacitação e o desenvolvimento sociopolíticos da sociedade desde que seja resultante desse processo de dimensões técnica e política.

As especificidades e as diferentes realidades apresentadas em cada município exigem um planejamento específico, uma gestão participativa que leve em conta sua grande complexidade e que combine os princípios de eficiência no desenvolvimento das atividades econômicas, de qualidade de vida para seus habitantes e do meio ambiente. Daí, a necessidade do planejamento territorial considerar o conjunto de elementos responsáveis pelo desenvolvimento, concentrar-se em projetos estruturadores que orientem uma visão de futuro de longo prazo, de modo a evitar o imediatismo dos governos e ações meramente compensatórias, emergenciais e fora do contexto de cada território.

Com a finalidade de constituir representação legítima para consolidar a estratégia da abordagem territorial, foi criado pelo Decreto nº 12.354 de 25 de agosto de 2010, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial-CEDETER. Esse Conselho se constitui num fórum permanente de caráter consultivo, formado por representantes dos Colegiados Territoriais (08) e das Secretarias de Estado (10), que debatem e propõem diretrizes para a elaboração e implementação de políticas públicas e estratégias integrantes do Programa Territórios de Identidade (BAHIA/SEPLAN, 2012).

De acordo seu Regimento Interno (BAHIA/SEPLAN, 2012), é papel do CEDETER: apoiar a qualificação continuada dos seus membros em temas relacionados à política de desenvolvimento territorial; assegurar os Territórios de Identidade como unidades de planejamento e gestão das políticas públicas, com aplicabilidade dos Planos Territoriais; manter a articulação com os demais Conselhos Estaduais e viabilizar ações de integração com os Conselhos Territoriais; estabelecer integração permanente com o CAPPA, na perspectiva de monitorar e potencializar as ações de governo nos Territórios de Identidade.

O CEDETER constituiu também das Câmaras Técnicas que têm por finalidade assessorar seu plenário e constituem como objetivos: aprofundar análises, elaborar estudos, projetos e pareceres sobre os assuntos de suas áreas de competência e de relevância para a Política de Desenvolvimento Territorial do Estado.

Outro instrumento criado no ano de 2010, a partir da articulação das institucionalidades dos territórios rurais com apoio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial foi a Rede Nacional de Colegiados Territoriais. De acordo sua Carta de Princípios o papel principal da Rede é representar politicamente em âmbito nacional os Colegiados Territoriais junto às instituições públicas, privadas, da sociedade civil e organismos internacionais, fomentar a discussão e mobilizar a sociedade civil e governos através dos Colegiados Territoriais para a criação, implementação, gestão e controle de políticas nacionais de desenvolvimento rural sustentável, pautado na estratégia de desenvolvimento territorial (COLEGIADOS EM REDE, 2010).

A Rede Nacional dos Colegiados Territoriais está composta por membros de todos os Colegiados Territoriais organizados nas Redes Estaduais. Obedece a representatividade de no mínimo 50% da sociedade civil e no máximo 50% do poder público, assegura também a questão de gênero (mínimo de 30%). A Rede possui uma estrutura de funcionamento organizada da seguinte forma: 1) *Plenário*: constituído por 1 representante de cada Colegiado Territorial integrante das Rede Estaduais; 2) *Coordenação Política*: composta por 1 representante de cada Rede Estadual de Colegiados Territoriais; 3) *Secretaria Executiva*: composta por 05 representantes da Coordenação Política, sendo um por cada região do país, com titular e suplente. (BRASIL/MDA/SDT/CNCR, 2009).

Essas redes de governança desempenham um papel importante na elaboração da agenda pública, no processo de decisão e na sua implementação prática. Elas se esforçam em propor políticas públicas, ações de interesse coletivo, interlocuções com instancias governamentais e da sociedade civil, construir pactos, articular recursos (técnicos e financeiros). Entre suas relações prevalece o intercâmbio, apresentando um equilíbrio de forças que se organizam entre representações governamentais e da sociedade civil.

Observam-se no Estado da Bahia, na última década, um crescente processo de construção de uma democracia territorial, sobretudo nas regiões do interior do

Estado, o que constitui uma das mais importantes conquistas nas últimas décadas. Esse processo de construção é difícil e lento por confrontar com modelos historicamente arraigados, baseados em estruturas coronelistas e ditatoriais, porém a construção de modernas estruturas e estratégias políticas aponta para uma característica distinta, mas que vem se tornando comum em todos os territórios do Estado.

Esse processo de democracia territorial vem se apresentando como uma nova forma de enfrentar a antiga disputa entre os modelos de poder centralizado, desenvolvidos até então nas diferentes regiões do Estado. As regiões menos desenvolvidas e por cima, o espaço rural, lideram na busca de novos elementos e maior autonomia, participação e autogestão de políticas e estratégias de desenvolvimento.

O primeiro elemento está expresso nas características de uma nova sociedade seja a nível local ou regional. Uma sociedade com maior capacidade de participação, proposição e reivindicação. Percebe-se que a cada dia emergem e ganham espaços os interesses coletivos, onde prevalecem as práticas construídas nas suas bases.

De acordo Perico (2009) as transformações que vêm sendo evidenciadas, expressam uma sociedade, sobretudo a rural, em processo de superação das estruturas concentradoras e excludentes, onde prevalecia características como o analfabetismo, isolamento, falta de comunicação, desarticulação com o mercado, deficiência no acesso aos serviços públicos e com restrita participação nos processos políticos e de desenvolvimento.

Embora o panorama esteja muito distante do idealizado, sobretudo no que tange às políticas estruturantes, articuladas e adequadas as necessidades de cada região como a distribuição de renda, educação de qualidade, saúde entre outros direitos elementares são visíveis os avanços nos territórios, em termos de reivindicação, negociação, fluxo de informação e acesso a comunicação.

O VELHO CHICO EM VERSOS

Autor: Cléber Eduão Ferreira

Fonte: FERREIRA, 2012

Foi das margens do rio Opará
Entre secas e algum chuvisco
"Nasceu" Brotas, Muquém do São
Francisco
"Brotou" Barra, Brejinhos, Morpará
Serra do Ramalho tem seu lugar,
Malhada e o Riacho de Santana,
Paratinga, Matina, Ibotirama,
Feira da Mata e a Igaporã,
Bom Jesus - estrela da manhã,
Ipupiara*, Sítio do Mato, Carinhanha.

Nas entranhas do Velho rio
Percorre o suor do ribeirinho
E essas águas lavam com carinho
O vapor que aportou sem assobio
Deságua no mar com todo brio
Vai 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
Bordadas pelas mãos de uma parteira.

Barra é bem perto do Piauí
E traz nos brejos a cor do sertão.
Os folgedos belos do São João
Misturam-se ao cozido de cari.
É em Barra que o Chico sempre ri
Pois abraça o Grande abençoado.
Os palácios e igrejas do passado
Referências de encantada arquitetura,
O artesanato é o brilho da cultura
Que veste os feirantes no mercado.

Muquém é de águas franciscanas,
Lugar de bons solos e rebanhos.
Quem planta sonhos colhe ganhos
E a festa? Se dá numa semana.
Das palhas do milho de Santana
As mulheres produzem sustentos.
Tem a aldeia Kiriri; assentamentos
Quilombos com sambas e reisados.
Tudo isso se mistura aos caldos
Das culturas – "torés" de sentimentos

A harmonia da viola é a cura
Que transborda no rio de Ibotirama
E por essas e outras tem a fama
De "cidade-canção", céu de candura.
Recanto de amor à literatura.
Rebentos de poesias, contos, prosas.
Os Reizinhos, Curutas e Barbosas
Que diariamente surgem no cais,
Embelezam com magia os festivais
Qual jardim se enfeita com as rosas.

A pequena montanha de Morpará
É palco que se vê de toda parte,
É cenário das Sementes da Arte
Singelas belezas do lugar.
A cidade é banhada pelo "rio-mar",
São Francisco de remansos, coroas,
Das rimas, dos rumos e das canoas,
Da pesca, dos cantos da lavadeira
Das danças, dos sambas, da capoeira
Do São Pedro: festa que não desentoa.

Por cima da Pedra do Urubu
Dá pra ver os riachos e paisagens,
Quedas d'águas que parecem miragens,
Na seca reina o mandacaru.
Na chuva florescem pés-de-umbu
E enverdece a porteira da chapada.
Brotas das rezadeiras encantadas
Do divino, das novenas e dos cantos
De Zequinha Barreto e Milton Santos
Das missas, procissões e alvoradas.

Berço de cachoeiras e caminhos,
De fundos de pastos e campestres,
De sítios com desenhos rupestres,
Com histórias de garimpos e espinhos.
O município de Oliveira dos Brejinhos
Orgulha-se dos seus poetas e quintais,
Dos festejos dos grupos tradicionais,
Dos caprinos - "vivedores" da caatinga,
Da água tão docinha da moringa,
Da arte em madeira ou minerais.

Paratinga em mês do carnaval
É período de desfile e tradição,
Transforma o espetáculo de São João
Em um imenso celeiro cultural.
Tem filarmônica, mercado municipal,
Ruínas de uma igreja abandonada,
Rodas de São Gonçalo, marujada,
A boa música do Zabumba Alecrim;
A sonhada moqueca de surubim;
A cachaça artesanal e a cavalhada.

Banhado por dois rios iluminados,
Sítio do Mato é terra de boa gente,
Abraça o São Francisco e o Corrente,
Com muitos pescadores e assentados.
"Narradores de Javé" foi bem filmado,
Com atuação de atores da Gameleira...
Procissões na semana da Padroeira,
São costumes que o povo todo crê.
Os dias do Candeeiro e do Saber,
Referendam a cantiga "bêradeira".

Santuário da fé e romarias,
Brilha forte Bom Jesus da Lapa,
E de cima da Gruta vê-se um
mapaMulticor, “samba-dores” e alegrias
Quilombos de lendas e cantorias,
De versos de uns “nobres barranqueiros”.
Da Ilha do Medo – o canoeiro
Rema nas maretas da inspiração.
Nas barrancas do “porto solidão”
Florescem as canções do “violeiro”.

O arraial de Riacho de Santana
Foi aldeia dos índios Canindés,
Os quais deixaram a cor, a fé,
E “multiculturas superbacanas”.
O cuidado é virtude de quem ama
O Boqueirão, a “Barragem do Giral”,
A cachoeira que deságua do “Perau”,
As quermesses, a religiosidade,
A semana de cultura da cidade
E os bovinos pastando no quintal.

Santo Antônio, São Pedro e São João
São santos que “reinam” em Igaporã.
Os ternos de reis de Guarantã
Fazem pulsar bem forte o coração.
Em Gurunga e Sambaíba, a superstição
Mistura-se aos contos e aos mitos.
O teatro amador é tão bonito.
O rio Barbalho é quase um “mar”.
Há figuras tão belas feito Osmar,
Benés, Gandaias e Expeditos.

Dizem que o nascimento de Matina
Foi no raio de um “velho Tamarindo”,
Que “Caído” se fez, mas é tão lindo
Patrimônio histórico que ensina.
João Barrada - estrela que ilumina,
Repentista certo e criativo.
Eliézio é um poeta bem cativo.
As quadrilhas juninas alegram o povo
E a Pedra do Tapuia e Sítio Novo
Fazem o passado sempre vivo.

O município de Serra do Ramalho
É como um grande assentamento.
E das agrovilas cultiva os alimentos:
Mandioca, feijão ou milho-alho.
Tem a força da raiz do carvalho,
A poesia de Haurélio bem rimada,
O gado, o vaqueiro, a vaquejada,
A banda de pífano, o Pankarú
Índio que não deixa o corpo nu
Mas mantém a memória preservada.

Antiga casa de índios Caiapó,
Nas margens do rio Carinhanha,
Uma cidade pequena e de tamanha
Riqueza cultural não se fez só,
Cresceu sem as amarras ou cipós,
Adoçada ao sabor da rapadura,
Temperada pela mandiocultura
E com uma pinga que não maltrata.
Da Boca da Gruta Feira da Mata
Mostra ao Velho Chico sua cultura

Carinhanha resulta da mistura,
De índios caiapós, negros e brancos
Nas palavras sábias do homem franco:
“Foi o caldo que deu cheiro a fervura”.
Desenhou e esculpiu tantas figuras:
Artesãos, literatos, cantadores,
Instrumentistas, atrizes, atores,
O Pontal e o Riacho da Caatinga,
Caboclos que espantam as mandingas,
Reisados que expulsam os dissabores.

De Carinhanha a vila desmembrada
Firmou-se cidade em pouco tempo.
E a mágica fiel do casamento
Uniu Minas Gerais com a Malhada.
Travessia de vaqueiros, boiadas,
De grupos da cultura popular,
Do Rio que não para de passar,
Cheio de curimatãs e dourados,
Das rezas, dos “cocos” e dos bordados,
Lagoa do Mocambo pra nadar.

Os antigos a chamavam de Jordão
Mas quando de Brotas se separa
Passou a chamar-se Ipupiara*
Um raro pedacinho do sertão
É lindo o povoado de Brejão
Têm serras, lagoas, cachoeiras...
O São João é o da fogueira
O reisado só lembra a alegria
Do saudoso poeta Jeremias
E dos cordéis expostos na feira

Em cadailhota uma Maria,
E em cada uma cidade um Chico.
Tem tanta gente pobre, têm os ricos...
Se são muitos os acres, poucos “Bias”.
Pois a sede dos nobres não sacia,
Mas vontade do povo não se 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”.

CAPÍTULO 3

3.0 O Território de Identidade Velho Chico

3.1 Aspectos geográficos e socioeconômicos

Na maioria dos territórios rurais no Brasil a democratização das relações de poder está diretamente vinculada ao acesso à terra, tendo sido a concentração desta o principal fator responsável pela centralização de poder e a exclusão social. A região do Médio São Francisco, na qual inclui o Território em estudo, constitui-se num claro exemplo onde a concentração de poder econômico e político estão diretamente associados à concentração da terra e dos meios de produção.

A região do Médio São Francisco era ocupada por diferentes grupos indígenas: Caiapós, Chicriobas, Cariris, Rodelas, Pimenteiras. Alguns antigos ocupantes, outros vieram da região leste e norte do Estado (BATTISTEL e CAMANDAROBA, 1997) citado por UFBA/GeografAR (2007). O Rio São Francisco era conhecido por esses povos como Pará ou Opará, que significa: rio que vai dar no mar.

De acordo pesquisa da UFBA/GeografAR (2007), em 04 de outubro de 1501 os portugueses chegaram ao Rio São Francisco e quando a Coroa Portuguesa dividiu o Brasil em “Capitanias Hereditárias” a região do vale passou a pertencer à família Garcia D’Ávila da Casa da Torre com sede em Salvador, a então capital do Brasil.

O processo de desbravamento da região do Médio São Francisco iniciou-se no ano de 1553, quando a Colônia Portuguesa deu início as “entradas” para o interior, a procura de mão de obra escrava para o trabalho nos canaviais e engenhos, fortalecidos pela exploração das riquezas minerais que começavam a serem descobertas. 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 de gado” construídos ao longo do rio.

A agricultura de subsistência foi sendo implantada ao longo do vale do São Francisco a medida que avançava o processo de povoamento. Os pequenos agricultores ocupavam as áreas de vazantes e as ilhas dispersas no leito do rio, cultivavam culturas temporárias como milho, feijão, mandioca e arroz destinados ao abastecimento local e regional. Este modo de vida era complementado pelo trabalho com a criação de gado nas grandes fazendas.

A agricultura de vazante combinada com a agricultura de sequeiro, a pesca e a criação de animais era o modo tradicional de atividade e de vida na região, atravessaram quatro séculos de colonização e ainda hoje essas atividades continuam sendo praticadas por comunidades rurais, ribeirinhos e pescadores.

É a partir da década de 1970, que inicia na região do Médio São Francisco, as ações de intervenção governamental de forma mais planejada, começa com a construção de rodovias e a implantação de projetos de irrigação. Em 1972, por meio da Superintendência do Vale do São Francisco-SUVALE foi criado através do Decreto Lei nº 1.207 de 07.02.1972, o Programa Especial para o Vale do São Francisco-PROVALE cuja finalidade era “modernizar e dinamizar” a região.

Este projeto priorizava ações como a proteção das margens e melhoria da navegabilidade do rio São Francisco; obras de urbanização, infraestrutura social e de saneamento; implantação de projetos de reflorestamentos e de irrigação; criação de parques nacionais e construção de rodovias. Considerado ainda como marco nas ações governamentais foi a construção das três pontes sobre o rio São Francisco, situadas em Juazeiro, Ibotirama e Bom Jesus da Lapa, essa última permitiu a conexão da região com as capitais Salvador e Brasília (UFBA/GeografAR, 2007).

Atualmente existe no Território Velho Chico, alguns Pólos de atividades econômicas, como é o caso do perímetro irrigado localizado no município de Bom Jesus da Lapa, “Projeto Formoso”, implantado com o apoio da Companhia para o Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF. Nessa região, vem sendo incorporado novo modo de exploração econômica aos sistemas produtivos, com a prática da tecnologia de irrigação na produção de fruticultura e olericultura,

predominando o cultivo de banana, coco, manga, mamão, maracujá entre outras, orientado para a agroindústria e para o mercado regional.

Também ganham incremento na sua base econômica as culturas tradicionais de cana-de-açúcar, mandioca, milho, feijão e arroz e, a pecuária bovina extensiva. Como resultado dessas intervenções, promoveu uma reorganização da cadeia produtiva da fruticultura e hortícolas e, como consequência, a valorização fundiária com forte grau de penetração e influências de dinâmicas externas, a exemplo de empresários de outras regiões do país.

Bom Jesus da Lapa é o município do território onde concentra a maior população, o maior volume de investimentos e a melhor infraestrutura urbana. Está situado em um entroncamento rodoviário estratégico, que liga a Salvador, Barreiras, Brasília, Goiânia. Contribuiu também para sua dinamização o fato de abrigar um importante centro de turismo religioso, que contribui para sua ampla dotação hoteleira e comercial.

Outro grande projeto de intervenção governamental implantado na região foi o Projeto Especial de Colonização-PEC implantado no município de Serra do Ramalho, antes pertencente aos municípios de Carinhanha e Bom Jesus da Lapa, tendo sido elevado à categoria de município em 1989. Juntos vieram o sistema de irrigação implantado pela CODEVASF, o sistema de crédito rural e de incentivos fiscais, em especial da SUDENE, que destinaram volumosas dotações de recursos subsidiados, à grandes proprietários rurais, empresários ou grupos econômicos de outras regiões.

O PEC de Serra do Ramalho foi implantado, em 1975, para abrigar a população removida pela construção da usina hidrelétrica de Sobradinho. Este foi o último projeto de colonização implantado no Estado da Bahia, em uma área de 258.483,39 ha, organizado em 23 agrovilas, com lotes para moradias e parcelas rurais. Inicialmente, o projeto foi denominado “PEC de Sobradinho”, no entanto, muitas famílias resistiram à mudança e retornaram à região de origem. Devido a isso, os lotes passaram a ser oferecidos a quem se interessasse e se submetesse a adaptar-se ao “enquadramento” do espaço e da situação, a partir de então, o projeto passou a ser denominado de “PEC Serra do Ramalho” (GERMANI, 1993/2001; ESTRELA, 2004 citado por UFBA/GeografAR, 2007).

Ações dessa natureza faz parte do movimento que foi chamada no primeiro capítulo de “desterritorialização e reterritorialização” onde marca com profunda mudança um novo momento na história e no modo de vida das pessoas dessa região. O que antes se constituía num espaço de vivências, de trabalho, de construção de simbologias e relações socioculturais, passa a ter novos significados onde predomina os altos investimentos, a “fantasia do dinheiro fácil” por meio de créditos subsidiados pelo Estado, um modo de produção com tecnologias avançadas, onde não comportam mais a figura do antigo morador, do ribeirinho e do vaqueiro. Com a redefinição do modo de produção, da disponibilidade de água e da valorização das terras, a região passa a ser objeto de conflitos devido a chegada de grandes proprietários, empresários e investidores externos.

É neste contexto, que a história pelo acesso a terra na região encontra na Reforma Agrária uma possibilidade de garanti-la não só àqueles que não a possuem, mas também a permanência dos que estão na terra a título precário. E a partir de constatações desta natureza, começa despontar nos debates no cenário nacional, tanto em nível de setores do governo quanto do movimento social camponês, a necessidade de estruturar estratégias de desenvolvimento para o Brasil rural, para fazer frente às desigualdades regionais, a crescente migração rural e o avanço do agronegócio sobre as terras de comunidades tradicionais.

A atuação de movimentos sociais e a execução de vários programas governamentais num período recente vêm promovendo uma série de iniciativas que têm ampliado o acesso à terra para os agricultores sem terra. Além de reconhecer legalmente, formas comunitárias de acesso, a exemplo dos Fundos de Pasto⁶, das Comunidades Negras Quilombolas, dos Indígenas e das Comunidades Ribeirinhas, bem como de políticas que buscam promover o desenvolvimento territorial sustentável pelo fortalecimento e integração dos atores locais.

A região do Médio do São Francisco onde se insere o Território Velho Chico, tem conquistado diferentes modalidades de organização e ocupação das terras, de acordo pode observar na figura 10.

⁶ O Sistema Fundo de Pasto caracteriza-se pela ocupação e uso das terras de forma comum por uma determinada coletividade que, além dos laços de parentesco, compadrio e proximidade, têm em comum a criação de animais de médio e grande porte soltos na área, e roçados de pequenas dimensões de onde tira as alimentações para si e suplementos alimentares para o rebanho (Santos, 2008).

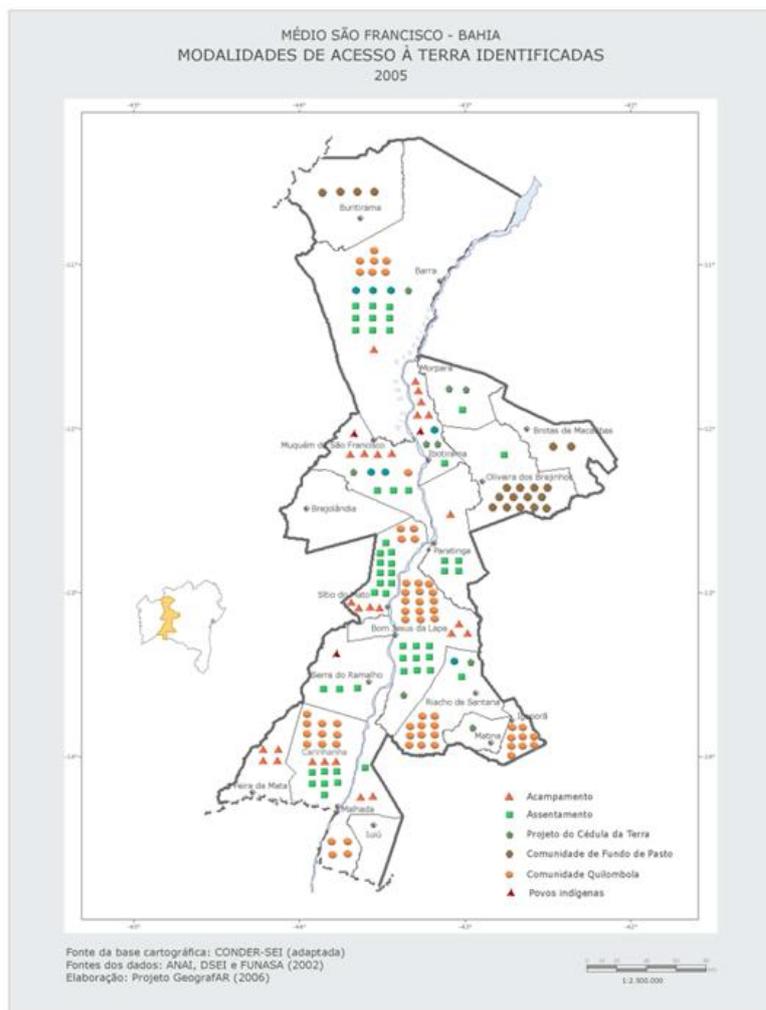


Figura 10: Modalidades de acesso à terra identificados na Região do Médio São Francisco

Fonte: UFBA/GeografAR, 2007.

Foi também neste contexto, que aos poucos foi se conformando um desenho com diferentes formas históricas e contemporâneas de acesso a terra, não só nos municípios alvos de grandes conflitos, mas em todos os demais municípios do território.

Os projetos de assentamento implantados após o “PEC Serra do Ramalho”, foram realizados sob a égide do I Plano Nacional de Reforma Agrária-PNRA. Sendo que o primeiro assentamento de Reforma Agrária da região do território foi

implantado no município de Barra, em 1988 (UFBA/GeografAR, 2007), atualmente são 57 projetos de Reforma Agrária que abrangem uma área de aproximadamente 350 mil ha, com 10.000 famílias assentadas. (BRASIL/MDA/SDT/ASCONTEC, 2010).

De acordo dados apontados no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável-PTDRS do Território da Cidadania Velho Chico (BRASIL/MDA/SDT/ASCONTEC, 2010), os assentamentos implantados na primeira fase do Plano, obedeceram a processos de regularização fundiária, conseguidos pela pressão das organizações sociais com atuação no Território. Posteriormente, foi a fase das ocupações, principalmente de áreas pertencentes a empresas agropecuárias que se implantaram na região com o apoio da SUDENE e cujos projetos e terras foram abandonados. É importante destacar que, dos 52 processos administrativos de desapropriação realizadas no Médio São Francisco para implantação de projetos de Reforma Agrária, 20 desapropriações foram realizadas em imóveis pertencentes à pessoas jurídicas.

Além da estratégia de desapropriação, encontram-se outras formas de acesso à terra no Território. Uma delas é por meio do Programa Cédula da Terra–PCT, posteriormente “Programa Nacional de Crédito Fundiário” - PNCF, implantado com o apoio do Banco Mundial. O PCT foi oficialmente lançado no Estado da Bahia em novembro de 1997, e o Território já conta com 16 projetos implantados, numa área de 14.273,17 ha envolvendo 521 famílias. A média de área por família corresponde a 27,39 hectares, incluindo Áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente, muito inferior ao módulo rural estabelecido para a região que é de 65 hectares.

O Território se apresenta com alto índice de concentração das terras, o índice de Gini de 66,67% dos municípios é classificado como forte e muito forte. Nos municípios de Barra, Sitio do Mato e Malhada, os índices variam de 0,910 a 0,959. São municípios localizados nas margens do rio São Francisco, áreas de grandes disputas por fazendeiros e altamente valorizadas. Mesmo o município de Serra do Ramalho, originado do “Projeto Especial de Colonização”, no que as terras foram divididas equitativamente para abrigar aos “removidos” pela construção da Barragem de Sobradinho, e que deveria ter, por isso mesmo, uma classificação de nula a fraca, demonstra uma tendência à concentração de terras e após 10 anos de

institucionalização do município, o índice de Gini está na faixa de 0,410, considerado como fraca a média (BRASIL/MDA/SDT/ASCONTEC, 2010).

Os assentamentos que foram originados da ação do Estado, chama atenção um dado significativo com relação à área média destinada a cada família. Essas áreas destinadas às famílias pelos programas de assentamentos de famílias na área rural, tanto no caso dos Programas de Reforma Agrária quanto dos Projetos de Crédito Fundiário, não cumprem se quer o montante sugerido no módulo fiscal que foi criado no Estatuto da Terra de 1964 e estabelecido pela Lei Agrária de 1993, onde reafirma o princípio da função social da terra.

O módulo fiscal toma como base as condições de solo, relevo, acesso, dentre outros que na região do Território Velho Chico corresponde a 65 ha. O que se observa na prática é que as famílias assentadas nos Programas de Reforma Agrária obtiveram uma área média de 41,63 ha, ou seja, 73% de um módulo fiscal, enquanto que, as famílias participantes da chamada “reforma agrária de mercado” adquiriram em média 27,39 ha, situação ainda mais crítica, já que representa 43% do montante relativo a um módulo fiscal. Estes dados revelam o descumprimento por parte do governo de seus próprios princípios, comprometendo dessa forma a sustentabilidade da reprodução social e inviabilizando o desenvolvimento socioeconômico e ambiental da região.

Merece destaque também são as formas de organizações populares para garantir terras às Comunidades Tradicionais (quilombolas, fundos de pastos, indígenas e ribeirinhos⁷) que vivem no território. Essas comunidades além de serem excluídas do processo de desenvolvimento estabelecido pelo Estado, muitas delas foram expulsas de suas terras por grandes proprietários que se adentraram e ocuparam esses espaços.

A resistência organizada e articulada dessas comunidades junto à escala estadual e nacional tem garantido a existência e permanência atualmente de 57 comunidades quilombolas, 19 de Fundo de Pasto e 04 de indígenas no território. A presença de indígenas que habitam no território é representada pelos Pankarus, Tuxás, Kiriris que vivem nos municípios de Serra do Ramalho, Muquém do São Francisco e Ibotirama (BRASIL/MDA/SDT/ASCONTEC, 2010).

⁷ São conhecidos como ribeirinhas as famílias que vivem das atividades sócio produtivas desenvolvidas à beira do rio, sendo sua cultura marcada pela forte ligação com o rio.

A busca pelo reconhecimento de áreas indígenas, quilombolas, territórios da pesca, agricultores familiares, comunidades de fundos de pasto, é um símbolo marcado pelas organizações sociais que passaram a confirmar suas formas de produzir, a encontrarem formas alternativas de se apropriarem de técnicas produtivas modernas de convivência com o semiárido, sem, contudo, romper com seu modo de vida singular.

O Território Velho Chico está situado na região centro-oeste do Estado da Bahia, na região climática do semiárido brasileiro, o recorte territorial se insere na região econômica do Médio São Francisco, distante da capital do Estado (Salvador) 796 km e da capital do País (Brasília) 667 km, a partir do município de Bom Jesus da Lapa.

O Território abrange uma área de 46.334,80 Km² e é composto por 16 municípios: Barra, Bom Jesus da Lapa, Carinhanha, Feira da Mata, Ibotirama, Igaporã, Malhada, Morpará, Muquém de São Francisco, Paratinga, Riacho de Santana, Serra do Ramalho, Sítio do Mato, Brotas de Macaúbas, Matina e Oliveira dos Brejinhos.

Na figura 11, mapa do Território Velho Chico com a composição dos dezesseis municípios integrantes e localização geográfica no Estado.

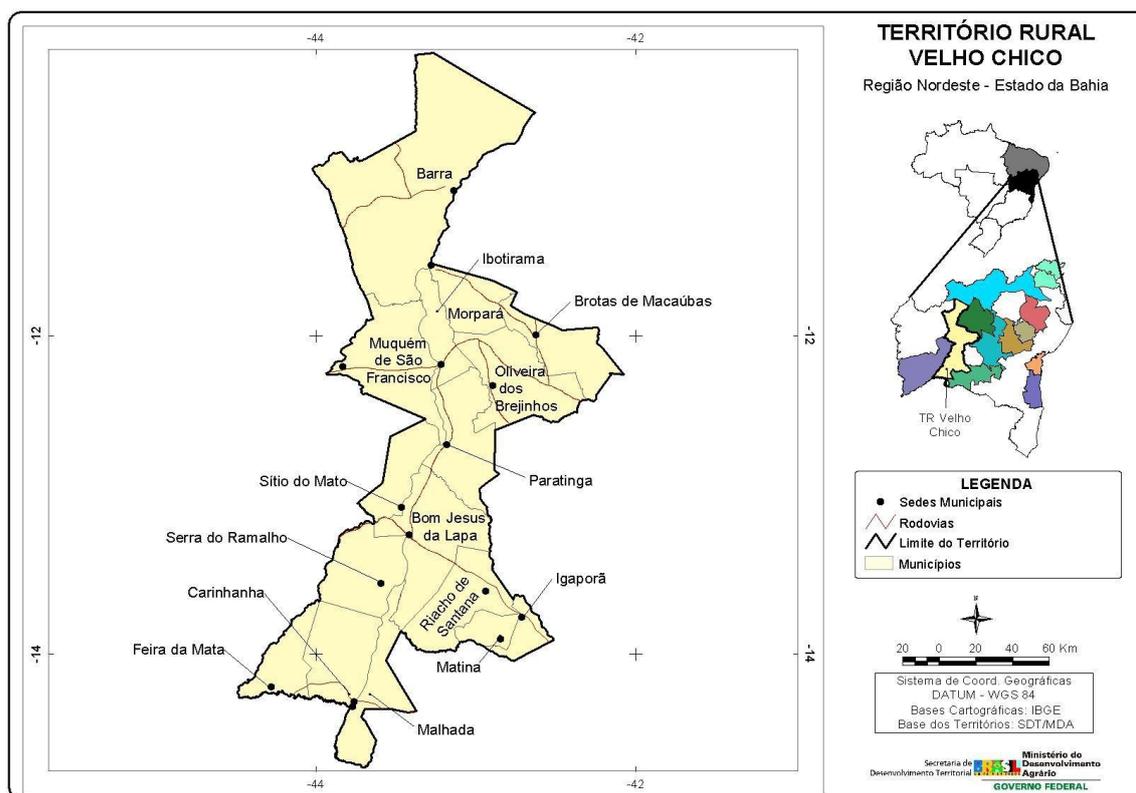


Figura 11: Mapa do Território Velho Chico

Fonte: BRASIL/MDA/SDT/ASCONTEC, 2010.

O clima da região varia entre semiárido, semiúmido a seco de acordo cada município, a temperatura média anual atinge 24,0 °C, enquanto a máxima alcança 45,0°C e a mínima 16,1 °C, ocorrência em Brotas de Macaúbas, município onde se registram as menores temperaturas. O período chuvoso distribui-se entre os meses de novembro a março. A pluviosidade anual possui indicador médio de 772 mm, máximo 1.243mm e mínimo 356 mm (IBGE, 2012). Localizado em uma faixa de transição com variação de vegetação: Caatinga-Floresta Estacional, Cerrado-Caatinga, Floresta Estacional, Caatinga Arbórea (UFBA/GeografAR, 2007).

Segundo dados do último Senso Demográfico do IBGE (2012), o território possui uma população de 370.095 habitantes, sendo que 197.666 residem na zona rural e 172.429 residem na zona urbana. Com uma área de 44.289,6 m², possui uma baixa densidade demográfica, ou seja, média de 8,2 hab/km², o que comprova que a região é pouco povoada, muito inferior à média do Estado, que é de 23,1 hab/km². Apesar de verificar um pequeno acréscimo populacional em 2010, em muitas

idades do Território houve estagnação do crescimento da população, e em outras se verificou o decréscimo no número de habitantes como é o caso de Brotas de Macaúbas, Morpará, Serra do Ramalho e Feira da Mata, de acordo verifica-se na tabela 1.

Tabela 01: População residente no Território Velho Chico em 2000 e 2010, por situação do domicílio, indicação da população urbana e rural, porcentagem, área total e densidade demográfica

População residente no Território Velho Chico									
Município	População residente 2000 (hab)	População Residente 2010 (hab)	Urbana	(%)	Urbana na sede Municipal	Rural	(%)	Área total (km ²)	Densid. demogr. (hab/km ²)
Bom Jesus da Lapa	54.421	63.480	43.099	42,72	41.555	20.381	57,28	4.200,3	15,11
Barra	44.203	49.325	22.446	45,51	21.240	26.879	54,49	11.412,8	4,32
Serra do Ramalho	32.600	31.638	6.274	19,83	6.274	25.364	80,17	2.593,4	12,2
Riacho de Santana	28.643	30.646	13.091	42,72	12.767	17.555	57,28	2.582,2	11,87
Paratinga	27.679	29.504	10.905	36,98	10.455	18.599	63,04	2.614,8	11,28
Carinhanha	27.272	28.380	12.585	44,34	11.819	15.795	55,66	2.736,9	10,37
Ibotirama	24.149	25.424	19.501	76,7	19.057	5.923	23,3	1.722,3	14,76
Oliveira dos Brejinhos	21.670	21.831	6.584	30,16	5.057	15.247	69,84	3.512,7	6,21
Malhada	15.614	16.014	6.559	40,96	3.622	9.455	59,04	2.008,4	7,97
Igaporã	14.557	15.205	7.864	51,72	7.864	7.341	48,28	832,5	18,26
Brotas de Macaúbas	13.003	10.717	3.118	29,9	2.848	7.599	70,91	2.240	4,78
Sítio do Mato	11.752	12.050	6.866	56,98	5.107	5.184	43,02	1.751	6,88
Matina	10.242	11.145	3.473	31,16	3.743	7.672	68,84	775,7	14,37
Moquém do São Francisco	9.052	10.272	1.283	12,49	1.283	8.989	87,51	3.638,1	2,82
Morpará	8.597	8.280	5.538	66,88	5.258	2.742	33,12	1.696,9	4,88
Feira da Mata	6.235	6.184	3.243	52,44	2.366	2.941	47,56	1.668,5	3,71
População Total do Território	349.689	370.095	172.429	---	160.315	197.666	---	44.289,6	8,2

Fonte: IBGE, 2012. Elaboração própria.

Em onze municípios do Território Velho Chico, a população rural representa mais que 54% do total dos residentes do município, indicando uma maior

concentração da população nas áreas rurais. Contudo, embora a taxa de urbanização ainda seja menor, a maior parte dos municípios do Território elevou sua urbanização entre 2000 e 2010 (IBGE, 2012). A exceção ocorre nos municípios de Serra do Ramalho, Brotas de Macaúbas, Morpará e Feira da Mata que sofreram retração populacional.

A definição oficial brasileira de rural e urbano é baseada no Decreto-Lei Nº 311, de 2 de março de 1938, a qual não considera o mensuramento de características como o tamanho populacional, ocupação, renda, densidade demográfica. A classificação baseia-se nas áreas, onde a população é classificada como rural ou urbana de acordo a localização de seu domicílio. No caso do Censo Demográfico realizado pelo IBGE, são consideradas urbanas todas as sedes municipais, as sedes distritais, as vilas, as áreas urbanas isoladas, cujos perímetros são definidos por leis municipais. As áreas rurais são todas aquelas localizadas fora dos perímetros definidos como urbanos.

A figura 12, mostra a população residente nas áreas rurais e urbanas em todas as regiões brasileiras, de acordo a classificação do Censo Demográfico de 2010.

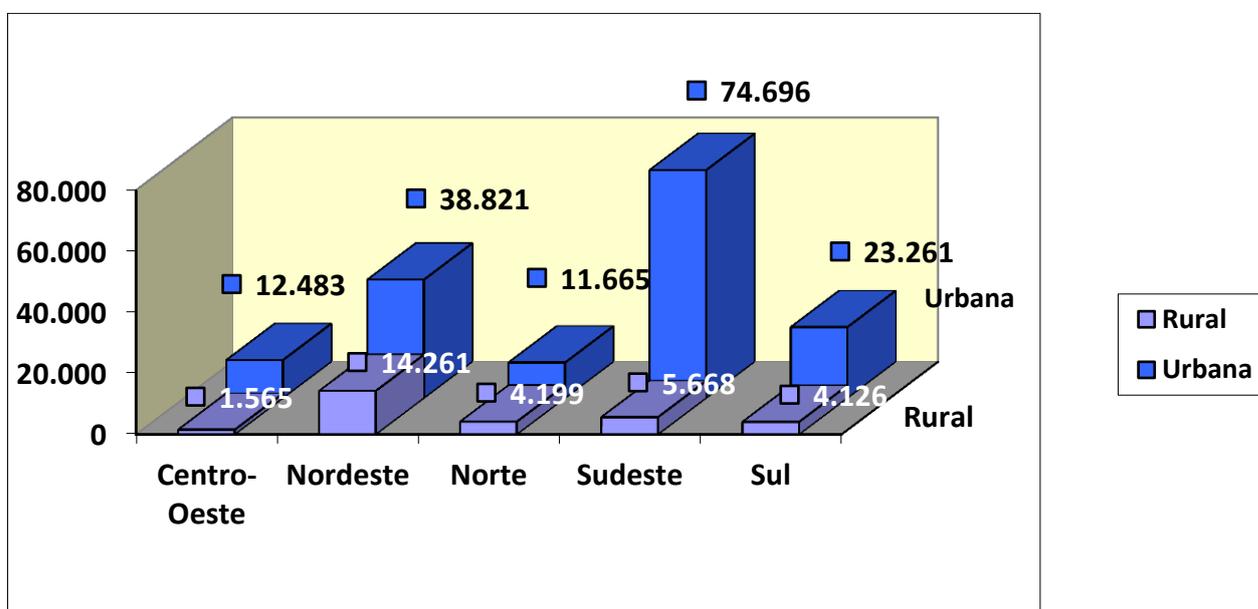


Figura 12: População rural e urbana residente por região brasileira

Fonte: IBGE, 2012

A manutenção dessa separação administrativa dos espaços rurais e urbanos, que está em desacordo com os costumes atuais, força que os estudos sobre o Brasil rural se restrinjam aos 29.819 milhões de habitantes (15,6% da população total do país) que residem fora dos perímetros “oficialmente” urbanos. Desse total, 14.261 milhões (quase metade da população rural do país), está concentrado na região nordeste, de um total de 190.745 milhões de habitantes (IBGE, 2012).

Essas distorções têm impacto direto quando se trata da implementação de políticas públicas, já que a importância relativa da sociedade rural torna-se muito pequena. E a região nordeste acaba sendo automaticamente a menos privilegiada com essas políticas. Devido a ausência ou a insuficiência das políticas direcionadas a essa população, de acordo o IBGE (2012) a área rural perdeu 2 milhões de pessoas para as cidades entre 2000 e 2010 em todo país.

A estruturação do espaço se reveste de fundamental importância quando se leva em consideração os investimentos públicos. Afinal, as necessidades das pessoas que vivem no espaço rural e urbano são distintas: os moradores das cidades reivindicam solução para os problemas de trânsito, habitação, criminalidade, emprego; já os moradores da área rural têm necessidade de investimentos em reforma e regularização fundiária, captação e armazenamento de água (principalmente na região semiárida), energia elétrica, conservação de estrada, política de crédito, educação de qualidade. Até mesmo na área de saúde, o tipo de assistência é distinto nos dois espaços. Enquanto nas áreas rurais e pequenos povoados os cuidados mais elementares com a saúde ainda são decorrentes da ausência de saneamento e a outros serviços normalmente remetidos aos agentes de saúde, nos centros urbanos necessitam de unidades de saúde mais especializadas. A má definição dessa dicotomia tem causado distorções e aumento das desigualdades sociais, uma vez que a tendência é atender as demandas da grande maioria da população chamada “urbana”.

Ao contrário do que é considerado ainda hoje pelo referido decreto brasileiro, a tipificação do rural, precisa levar em conta a grande diversidade existente nos lugares desde as oportunidades, as manifestações, a cultura, a gastronomia, economia, a biodiversidade. O campo hoje não é mais unilateral, em função da agricultura, mas multifuncional onde estão presentes as atividades econômicas: agroindústrias, transformação de matéria prima, pecuária, agricultura, comércio,

serviços diversos, saúde, proteção da biodiversidade, atividades turísticas, artesanais, multiplicação de atividades de desenvolvimento, institucionalidades, enfim, o campo hoje é um mundo em mutação.

Observa-se que o MDA estabeleceu outros critérios para execução da política de desenvolvimento territorial entre eles determina que todos os municípios com até 50.000 habitantes são considerados, pela política, como município rural.

Dessa forma, percebe-se no Território Velho Chico, do conjunto de dezesseis municípios, apenas um deles: Bom Jesus da Lapa, não atende a esse critério mencionado, pelo fato de possuir população acima do que foi estabelecido pelo MDA, todos os demais, estão enquadrados na categoria de municípios rurais.

A Política de Desenvolvimento Territorial surge com o propósito de reconhecer as desigualdades existentes entre o espaço urbano e rural e desenvolver estratégias para superar a pobreza existente nas regiões rurais. Para Humberto Oliveira, Ex-Secretário de Desenvolvimento Territorial (DELORENZO, 2012), dizer que o Brasil é um país urbano é um equívoco, pois se considera como rural apenas a população que vive dispersa no campo, as políticas públicas, perdem importância para a maioria dos municípios, quando se fala que o país é urbano a prioridade são as regiões metropolitanas. Com isso, os municípios que possuem menos de 50 mil habitantes estão perdendo população, devido à falta de prioridade e de políticas direcionadas. A cada dia essa população é empurrada para as regiões litorâneas e para os grandes centros urbanos.

Segundo Favaretto & Seifer (2012), o rural e o urbano podem ser comparados “como o masculino e o feminino; a pobreza e a riqueza, ou seja, expressões totalmente contrárias, antônimas”. O sociólogo enfatiza que: “um diálogo entre estas definições sugere uma abordagem da história da relação entre campo e cidade, deveria combinar com a composição de critérios estruturais e funcionais, com critérios relacionais”.

Favaretto & Seifer (2012), ressaltam que, é importante diminuir a ligação da palavra agricultura com meio rural. Essa comparação faz com que as pessoas se confundam ao definir ruralidade. “É fundamental que ocorra um esvaziamento do sentido de rural como sinônimo de agrícola e de agrário. Em seu lugar, entra a emergência de uma visão territorial como uma lógica econômica cada vez mais inter

setorial" e diversificada. Enfatiza ainda que, para começar a planejar as formas de erradicar a pobreza, principal meta do atual governo brasileiro e um dos focos dos mais variados países da América Latina, é necessário definir com urgência os conceitos de ambiente rural e urbano, lembrando-se das diversidades existentes em cada região.

Segundo análise de Oliveira (DELORENZO, 2012), a abordagem territorial dá uma escala maior quando forma um conjunto de municípios com 400 ou 500 mil habitantes, ganha uma importância numérica, reconhecido pela sua identidade e uma série de elementos e interesses comuns, resultado de um processo histórico, de construção social. O território pode ser mais bem analisado pelos gestores públicos, tendo como ponto de vista, a realização de um projeto para um conjunto de municípios que possuem um déficit social, que vive em situação de pobreza, com baixo IDH, questões ambientais entre outras.

Em termos de economia, a região nordeste é atualmente, a terceira maior economia do Brasil entre as grandes regiões. De acordo dados do (IBGE, 2011) sua participação no Produto Interno Bruto brasileiro foi de 13,5% em 2009, após a Região Sul (16,5% de participação no PIB) e à frente da Região Centro-Oeste (9,6% de participação no PIB). Ainda assim, é a região com o mais baixo PIB *per capita* e maior nível de pobreza.

O Território Velho Chico não figura no planejamento estadual como detentora de grande riqueza econômica. A maior concentração de riquezas está localizada, conforme indica estudos da BAHIA/SEI (2011) em regiões geográficas pontuais do Estado: Salvador e Região Metropolitana concentram os setores de indústria, mineração, serviços, silvicultura e bovinocultura; Extremo Oeste concentra indústria, produção de grãos com maior ênfase para produção de soja, milho e algodão; Extremo Sul também concentra o setor de indústrias, silvicultura e bovinocultura; e a região Norte do Estado que detém o maior rebanho de caprinovinocultura e fruticultura irrigada. Essa região do Médio São Francisco é marcada pela irregularidade pluviométrica e condições geofísicas que são utilizadas para justificar a situação de pobreza, sendo objeto de ações emergenciais e assistencialistas das políticas públicas governamentais. Isso representa um elevado volume de recursos, mas mantém a região com o baixo Índice de Desenvolvimento Humano-IDH 0,484 registrado em 2010, carência de infraestrutura,

pouco acesso ao crédito e alta, ocorrência de concentração fundiária associada a uma pecuária extensiva estabelecida em área ocupada por tradicionais latifúndios. O que predomina é a presença de pequenos proprietários minifundistas dedicados à agricultura de subsistência.

A tabela 2, apresenta o Produto Interno Bruto-PIB, dos municípios do território Velho Chico, numa série histórica de 2004 a 2009.

Tabela 02: Produto Interno Bruto-PIB dos municípios do Território Velho Chico

Municípios	PIB (R\$ milhões)					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bahia	79.083,23	90.919,33	96.520,70	109.651,84	121.507,06	137.074,67
Território	946,96	1.002,70	1.071,71	1.190,41	1.385,45	1.520,24
Barra	76,52	88,36	102,18	110,87	126,90	147,35
Bom Jesus da Lapa	209,21	214,81	251,38	289,74	327,63	351,41
Brotas de Macaúbas	22,43	24,86	28,19	29,85	35,74	41,74
Carinhanha	48,62	58,48	65,34	75,86	85,50	96,26
Feira da Mata	32,47	22,41	23,34	26,87	27,60	30,38
Ibotirama	71,75	82,98	94,02	100,34	117,16	129,07
Igaporã	27,30	31,84	34,25	38,12	43,70	48,87
Malhada	53,55	47,24	43,66	52,89	58,06	65,12
Matina	18,79	20,88	22,84	25,33	30,22	33,80
Morpará	14,30	17,68	20,51	22,92	26,84	34,77
Muquem do São Francisco	32,03	43,43	39,70	34,34	41,00	46,15
Oliveira dos Brejinhos	49,17	54,61	58,66	61,80	68,51	73,71
Paratinga	56,77	62,75	67,20	73,80	87,47	96,74
Riacho de Santana	102,52	97,08	90,07	99,97	120,99	136,80
Serra do Ramalho	90,21	92,78	88,64	103,03	132,03	130,96
Sítio do Mato	41,31	42,50	41,71	44,68	56,10	57,11

Fonte: BAHIA/SEI, 2011 / IBGE, 2012.

O município de Bom Jesus da Lapa é o que mais se destaca no território do ponto de vista dos indicadores econômicos, melhor infraestrutura pública e maior população. Assume desta forma um papel de concentrador de capitais e pessoas na região. Há forte dependência dos demais municípios para com este em questões de saúde, educação, trabalho, comércio e serviços públicos.

Os resultados do Censo Demográfico 2010 mostram que a desigualdade de renda ainda é bastante acentuada não só nessa região, mas em todo Brasil, apesar dos esforços para redução aplicados pelos governos, nos últimos anos. Embora a média nacional de rendimento domiciliar per capita fosse de R\$ 668 em 2010, 25% da população recebia até R\$ 188 e metade dos brasileiros recebia até R\$ 375, menos do que o salário mínimo naquele ano que era de R\$ 510. (IBGE, 2011).

De acordo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome-MDS (BRASIL/MDS, 2012), o Nordeste concentra a maioria da população extremamente pobre: 9,6 milhões. O Sudeste é a segunda região com o maior número de miseráveis, 2,72 milhões. Em terceiro lugar está o Norte com 2,65 milhões, seguido pelo Sul com 715,9 mil e o Centro Oeste registra 557,4 mil pessoas em situação de extrema miséria. A Bahia é o Estado com o maior número de pessoas em situação de extrema pobreza: 2,4 milhões. A menor concentração está no Distrito Federal, com 46,58 mil pessoas nessa condição.

Esse nível de pobreza não está necessariamente relacionado ao índice de desenvolvimento dos Estados e sim à má distribuição da renda. O Estado da Bahia, por exemplo, assume a 1ª posição no ranking de desenvolvimento dos Estados do nordeste e a 6ª posição no ranking nacional. Porém, em termos de distribuição de renda assume a posição 19ª no PIB per capita e a 21ª posição na renda per capita (IBGE, 2011). O que comprova claramente que o Estado da Bahia concentra suas riquezas, suas atividades econômicas e renda em determinadas regiões e grupos econômicos não traduzindo em distribuição, na renda da sua população.

Em 2010, a incidência de pobreza foi maior, nos municípios de porte médio com população entre 10 mil a 50 mil habitantes. Enquanto a proporção de pessoas que viviam com até R\$ 70 de rendimento domiciliar per capita era, em média, 6,3% no Brasil, nos municípios de 10 mil a 20 mil habitantes esse percentual era o dobro (13,7%), com metade da população nesses municípios vivendo com até $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita. Já nas cidades com população superior a 500 mil habitantes, menos de 2% viviam com até R\$ 70 per capita e cerca de $\frac{1}{4}$ das pessoas viviam com até $\frac{1}{2}$ salário mínimo de rendimento domiciliar per capita. (IBGE, 2011).

A figura 13, mostra a proporção de pessoas, por classe selecionada de rendimento domiciliar per capita, segundo as classes de tamanho da população dos municípios de todo país.

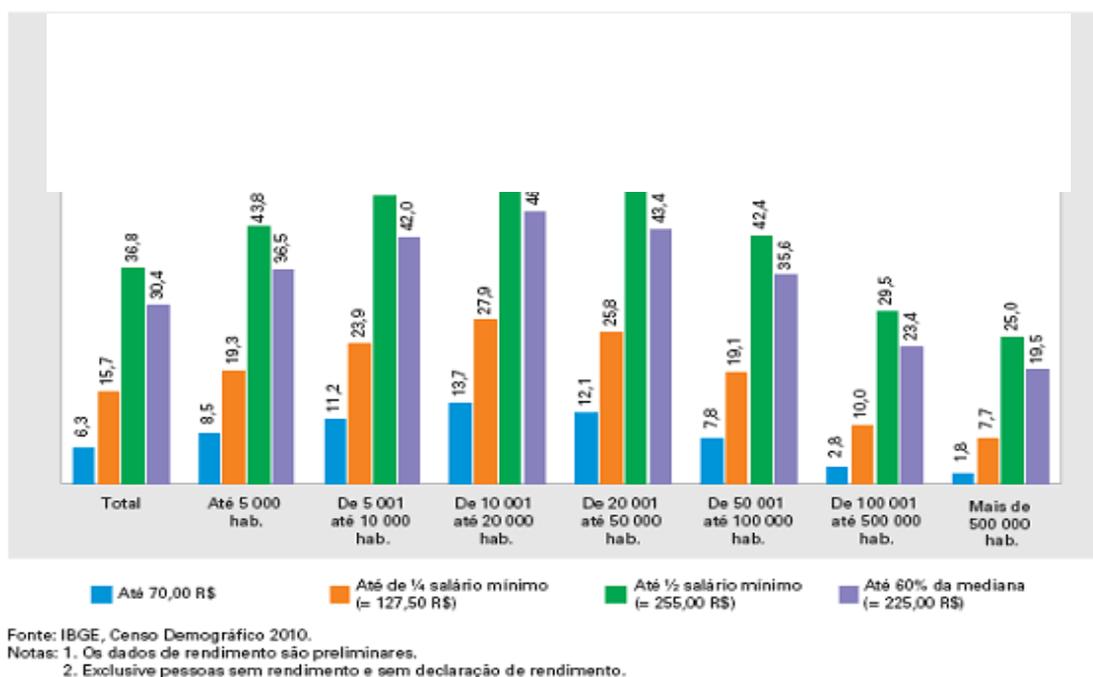


Figura 13: Proporção de pessoas, por classe selecionada de rendimento domiciliar *per capita*, segundo as classes de tamanho da população dos municípios – Brasil 2010

Fonte: IBGE, 2011.

No meio rural, 21% das pessoas tinham rendimento *per capita* de até R\$ 70, cerca de 39% viviam com até ¼ de salário mínimo *per capita* e aproximadamente 66% com até ½ salário mínimo *per capita*. (IBGE, 2011).

Enquanto que nas capitais, a exemplo de Macapá tinha a maior proporção de pessoas com rendimento domiciliar *per capita* de até R\$ 70 (5,5%) e até ¼ de salário mínimo (16,7%). No Sudeste, o Rio de Janeiro registrou os maiores percentuais de pessoas nessas condições (1,1% e 4,5%, respectivamente). Os melhores indicadores foram observados em Florianópolis (SC): 0,3% da população com rendimento médio mensal domiciliar de até R\$ 70 e 1,3% com até ¼ do salário mínimo. (idem).

A tabela 3, destaca a média da renda *per capita* das famílias residentes e IDH dos municípios do Território Velho Chico, no ano de 2000 e 2010.

Tabela 03: Renda média *per capita* das famílias residentes e Índice de Desenvolvimento Humano-IDH dos municípios do Território Velho Chico

Municípios	Renda <i>Per Capta</i>		IDH/M	
	2000	2010	2000	2010
Bahia	160,61	423,0	0,693	0,688
Barra	56,14	56,374	0,586	0,446
Bom Jesus da Lapa ⁸	127,31	125,413	0,654	0,579
Brotas de Macaúba	63,60	64,077	0,628	0,467
Carinhanha	65,89	64,707	0,607	0,469
Feira da Mata	69,10	76,483	0,634	0,497
Ibotirama	143,01	141,345	0,697	0,599
Igaporã	101,89	99,863	0,655	0,541
Malhada	58,87	60,15	0,575	0,457
Matina	42,85	47,997	0,592	0,419
Morpará	78,72	79,932	0,640	0,504
Muquém do S. Francisco	80,43	74,093	0,603	0,491
Oliveira dos Brejinhos	68,06	68,118	0,647	0,477
Paratinga	48,72	49,114	0,617	0,423
Riacho de Santana	70,27	70,273	0,632	0,483
Serra do Ramalho	60,41	60,481	0,598	0,458
Sítio do Mato	50,12	51,913	0,601	0,432

Fonte: IBGE, 2000. IBGE, 2012

Nos municípios do Território Velho Chico, se observa claramente esses resultados, todos os municípios com população até 50 mil habitantes, possuía em 2010, uma proporção média de pessoas vivendo com renda até R\$ 70, exceto os municípios de: Ibotirama (R\$ 141,345), Igaporã (R\$ 99,863), bem como Morpará (R\$ 79,932), Feira da Mata (R\$ 76,483) e Muquém do São Francisco (R\$ 74,093), que registram renda um pouco acima da média observada (IBGE, 2012).

Do ponto de vista do desenvolvimento humano, os índices ainda são considerados muito baixos, apesar de haver uma pequena evolução em todas as cidades do Território. O IDH médio ficou em 0,484 em 2010. O município com maior IDH no Território foi registrado em Ibotirama com 0,599 considerado pelo PNUD como cidade de médio desenvolvimento humano e o menor com 0,419 foi registrado no município de Matina.

A tabela 4, apresenta a evolução do número de pessoas pobres e indigentes no Brasil, nas grandes regiões brasileiras e com destaque para o Estado da Bahia. Observa-se na tabela abaixo, uma evolução crescente no número de

⁸ O município de Bom Jesus da Lapa possui população acima de 50 mil habitantes.

peças na condição de pobreza e de indigência até o ano de 2004, a partir do ano de 2005 inicia-se uma queda progressiva até o ano de 2009, último ano analisado.

Tabela 04: Evolução da população em estado de pobreza e de indigência no Brasil, nas grandes regiões e no Estado da Bahia.

Ano	Evolução do número de pobres no Brasil, grandes regiões e no Estado da Bahia (em milhões)						Evolução do número de indigentes no Brasil, grandes regiões e no Estado da Bahia (em milhões)					
	2001	2002	2003	2004	2005	2009	2001	2002	2003	2004	2005	2009
Brasil	64,3	64,8	67,6	64,1	60,5	43,5	29,0	27,9	30,0	26,1	23,4	15,3
Norte	4,86	5,16	5,52	7,28	7,01	5,60	2,08	2,2	2,37	2,97	2,65	1,87
Centro-Oeste	3,41	3,37	3,62	3,16	3,01	1,84	1,12	1,07	1,24	0,85	0,83	0,51
Sudeste	18,30	18,55	19,67	18,37	16,54	10,45	6,44	6,01	6,63	5,40	4,62	2,79
Sul	7,01	6,69	6,76	6,1	5,89	3,69	2,48	2,20	2,27	1,95	1,80	0,98
Nordeste	30,74	31,06	32,00	31,27	30,00	23,40	16,89	16,40	17,49	15,97	14,40	9,59
Alagoas	1,99	2,05	2,09	2,08	2,01	1,67	1,15	1,20	1,21	1,15	1,08	0,77
Bahia	8,16	8,47	8,70	8,23	7,92	6,13	4,44	4,50	4,72	3,89	3,58	2,47
Ceará	4,68	4,67	4,83	4,90	4,47	3,46	2,54	2,37	2,51	2,41	2,23	1,44
Maranhão	4,03	4,09	4,09	3,98	4,05	3,04	2,26	2,24	2,43	2,37	2,02	1,31
Paraíba	2,29	2,23	2,18	2,24	2,05	1,70	1,24	1,08	1,10	1,13	0,92	0,64
Pernambuco	5,06	4,94	5,30	5,19	4,99	4,02	2,83	2,62	3,01	2,76	2,39	1,64
Piauí	1,84	1,94	1,96	1,96	1,90	1,34	1,07	1,09	1,16	1,00	1,04	0,58
Rio Grande do Norte	1,62	1,64	1,79	1,70	1,59	1,21	0,83	0,79	0,83	0,82	0,68	0,40
Sergipe	1,07	1,03	1,06	0,99	1,01	0,84	0,53	0,51	0,51	0,44	0,46	0,34

Fonte: Elaborado pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade-IETS com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2012. Adaptado pela autora.

Nota: A área rural da região norte do país, passou a integrar a amostra a partir do ano de 2004.

De todas as regiões brasileiras, a região nordeste é a que apresenta a maior concentração da pobreza, se apresenta com 23,40 milhões de pessoas vivendo em estado de pobreza e 9,59 milhões na condição de indigentes em 2009. Inserido nessa região está o Estado da Bahia, sobressaindo também em primeiro lugar na região nordeste com o maior número, ou seja, com 6,13 milhões de pessoas pobres e 2,47 milhões de indigentes.

Mesmo diante de importantes avanços na redução do número de pessoas em condição de pobreza e de indigência, o Estado da Bahia continua sendo um dos líderes da Região Nordeste com o maior número de pessoas nessa condição.

Políticas de proteção social no país, de acordo Pochman (2004) citado no estudo da BAHIA/SEI (2011) começaram a ser construídas a partir da década de 1930, mas baseadas em práticas conservadoras, limitando assim, maiores avanços da ação pública. Somente a partir da Constituição Federal de 1988 é que o país passou a erguer uma importante base institucional favorável à construção de uma política ampla e integrada de proteção social. O Programa Bolsa Família é parte da política de proteção social vigente no país, sendo aquele, dentre outros, que alcança maior atenção da sociedade, principalmente por sua ação de transferência direta da renda.

O Programa é considerado um dos maiores do mundo no número de famílias atendidas. A Região Nordeste do país é aquela que recebe o maior contingente de repasses, e nesta, o Estado da Bahia é aquele que recebe o maior percentual de transferências de renda (BAHIA/SEI, 2011). De acordo critérios estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Programa Bolsa Família é moldado para atender pessoas e famílias em estado de extrema pobreza ou miséria, atenuando de imediato os efeitos negativos da ausência de renda a estas pessoas e condicionam outras ações nas áreas de saúde, educação e empregabilidade para o acesso as transferências.

O Programa Bolsa Família beneficia famílias em situação de pobreza, com renda mensal por pessoa de R\$ 70 a R\$ 140, e extrema pobreza as famílias com renda mensal por pessoa, abaixo de R\$ 70, de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 (BRASIL/MDS, 2012). O Programa é resultante da unificação de diferentes programas. O valor do benefício é reajustável por decreto e varia conforme a renda domiciliar per capita da família, o número e a idade dos filhos.

O Programa Bolsa Família integra a estratégia FOME ZERO, que tem o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania, pela parcela da população mais vulnerável. A nível nacional, o Programa atende mais de 11 milhões de famílias distribuídas em todas as regiões brasileiras. No Estado da Bahia são atendidas

1.742.870 famílias⁹ distribuídas nos 417 municípios. No Território Velho Chico existe 59.998 famílias¹⁰ atendidas nos 16 municípios (CAIXA ECONOMICA FEDERAL, 2012).

A tabela 5, apresenta uma série histórica da execução do Programa nos diversos municípios do Território Velho Chico, desde sua criação em 2004 até 2012. O número de famílias beneficiadas pelo programa teve como base o mês de dezembro de cada ano. Já para o ano de 2012 foi tomado como base a folha de pagamento da Caixa Econômica Federal no mês de agosto.

Tabela 05: Número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no Território Velho Chico

Número de Benefícios do Programa Bolsa Família (mensal)									
Município/Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Barra	2.948	2.963	6.071	5.961	5.557	6.847	7.445	8.159	8.167
Bom Jesus da Lapa	5.258	5.431	7.040	7.429	6.803	8.326	8.687	8.773	9.212
Brotas de Macaúbas	1.372	1.928	2.115	2.354	2.027	2.002	1.899	1.854	1.880
Carinhanha	2.289	2.514	3.858	3.341	3.280	4.067	4.464	5.163	5.276
Feira da Mata	838	905	928	893	898	874	892	878	874
Ibotirama	2.246	2.809	3.105	2.842	2.691	3.072	3.218	3.287	3.186
Igaporã	1.275	1.574	1.820	1.820	1.839	1.832	2.145	2.292	2.281
Malhada	1.290	1.586	2.144	2.171	2.199	2.172	2.509	2.557	2.674
Matina	1.021	1.299	1.686	1.644	1.556	1.873	1.873	1.958	1.880
Morpará	378	1.224	1.407	1.370	1.358	1.343	1.329	1.451	1.394
Muquém de São Francisco	978	1.047	1.153	1.119	1.095	1.518	1.575	1.844	1.820
Oliveira dos Brejinhos	553	711	2.168	2.853	3.018	3.129	3.216	3.500	3.754
Paratinga	3.045	3.903	4.271	4.046	3.827	4.479	4.645	5.077	4.984
Riacho de Santana	3.402	4.133	4.423	4.385	4.217	4.349	4.611	4.956	5.193
Serra do Ramalho	594	594	3.334	3.579	4.476	4.432	4.244	4.311	5.054
Sítio do Mato	1.184	1.508	1.684	1.606	1.590	1.908	1.988	2.268	2.289
TOTAL	28.671	34.129	47.207	47.413	46.431	50.223	54.740	58.328	59.998

Fonte: IPEADATA, 2012; CAIXA, 2012

⁹ Dados de referência com base no número de benefícios do Programa Bolsa Família programados na folha de pagamento da Caixa Econômica Federal no mês de agosto de 2012.

¹⁰ Idem.

A figura 14, apresenta a evolução do número de famílias que a cada ano foram sendo incluídas no Programa no Território Velho Chico, desde sua criação no ano de 2004 até o mês de agosto de 2012.

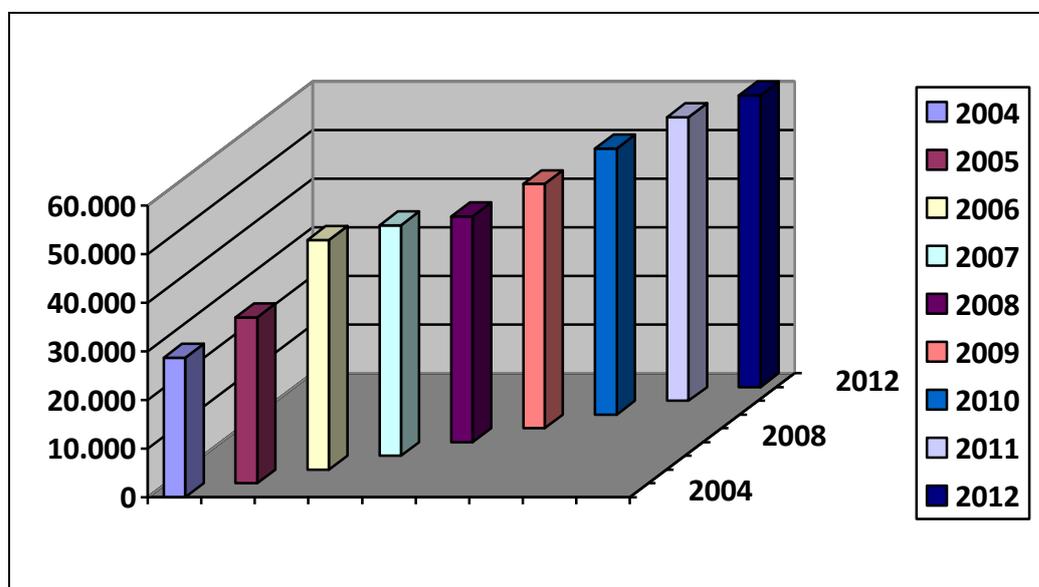


Figura 14: Evolução do número de benefícios concedidos pelo Programa Bolsa Família no Território Velho Chico

Fonte: IPEADATA, 2012; CAIXA, 2012.

Com base nos resultados mostrados na figura 14, percebe-se de modo geral, que houve um aumento na distribuição de renda para as famílias do Território no período de 2004 a 2012, isso significa que mais pessoas no Território tiveram acesso a renda. Um dos fatores que contribuiu para isso foi a execução dos programas federais de transferência de renda para a população considerada “mais pobre”.

De acordo estudos realizados pela BAHIA/SEI (2011) essa modalidade de renda, assim como aposentadoria, pensão entre outras, são importantes, sobretudo para o meio rural, onde são registrados os piores índices de rendimentos familiares. Porém, destaca que a redução das desigualdades econômicas e sociais é mais bem compreendida pela ação do trabalho do que pelas políticas de transferência de renda. De todas as fontes de renda, o trabalho principal mostra-se ter maior

capacidade de articular elementos responsáveis de promover a autonomia das pessoas e assim poder migrar das classes consideradas indigentes ou pobres.

Todavia, esse mesmo estudo afirma que, para a Região Nordeste do país, a redução recente da desigualdade vem acontecendo pela ampla ação de transferência de renda e com maior destaque, para o Programa Bolsa Família. Com isso, não devem os governos, dispensar esforços para o direcionamento de políticas públicas voltadas para a geração e qualificação do trabalho, seja na zona urbana ou zona rural dos municípios.

Além disso, o país precisa passar a contar com uma estratégia de combate à pobreza de natureza multidimensional, que procure estimular a articulação, e mesmo a integração, dos programas e das ações das políticas sociais, ampliando para outras dimensões da política como a agrária, econômica, educacional para superar o estado atual de fragmentação, desarticulação e insuficiência que marca sua estrutura e sua gestão.

A redução das desigualdades sociais percebidas hoje no Brasil e no território, não é resultado somente da política de transferência de renda, mas reflexo de um conjunto de fatores que estão contribuindo para a dinamização e fortalecimento da agricultura familiar, a exemplo do PRONAF, do Programa de Aquisição de Alimentos-PAA, aumento do salário mínimo, melhoria da qualidade da educação por meio da ampliação da rede federal de ensino médio e superior, sobretudo nas pequenas cidades.

A estrutura agrária e também de recursos hídricos possuem uma particular importância nesse território, uma vez que para garantir a diversificação da estrutura produtiva dependem das interações entre a estrutura agrária e demais estruturas a ela interligada, que favorece e retroalimenta os processos sócios econômicos e amplia a base dos atores sociais protagonistas das dinâmicas territoriais.

A articulação das políticas públicas, precisa se concretizar com vista a construir no território alguns pilares como de infraestrutura, reestruturação e regularização agrária, acesso à água, educação de qualidade e contextualizada à realidade local nos seus diferentes níveis, articulação com o mercado, políticas de crédito adequada as especificidades de cada município, com isso podem garantir

por si só, maior eficiência na inclusão social e produtiva e maior redução da pobreza e desigualdade nos municípios.

3.2 Estratégias adotadas no território para implementação da política de Desenvolvimento de Territórios Rurais

Quando se analisa as decisões explícitas nas estratégias empreendidas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT, observa-se que há uma determinação em criar novas condições para o desenvolvimento, partindo-se do princípio de que é necessário provocar uma mudança de comportamento entre os agentes territoriais públicos e privados, tendo em vista exercitar melhor capacidade de gestão e controle social no território, a partir de um processo de construção institucional e do estabelecimento de processos que leve aos objetivos da política territorial.

O primeiro resultado almejado pela SDT e pelo território, diz respeito ao *fortalecimento das organizações territoriais*, por meio do desenvolvimento da capacidade de gestão, expressa na representatividade, no reconhecimento, legitimidade e na participação, no sentido de articular e canalizar as demandas, induzir os processos de democratização das decisões, assumir responsabilidades nas fases de planejamento, gestão e controle social do desenvolvimento territorial.

O segundo está associado ao *desenvolvimento de capacidades políticas e técnicas* para assumir a gestão do território. Parte do princípio de que, a descentralização das decisões, a participação, o acompanhamento e monitoramento, estão ligados necessariamente ao fortalecimento das capacidades territoriais, por meio dos processos de formação, informação e instrumentação individual e coletiva. Com isso, espera-se que os trabalhadores/as, movimentos, organizações e agentes públicos que vivem e interagem no território, consigam aperfeiçoar o nível de conhecimento e de informação, adquirir habilidades para o planejamento, conduzir cenários de negociação, administrar os conflitos internos e externos inerentes ao processo, assumir responsabilidades e que, sobretudo se tornem sujeitos do seu próprio desenvolvimento.

O terceiro resultado esperado é que, os agentes territoriais integrantes das organizações sociais e públicas consigam *estabelecer processos que possibilitem articular as políticas públicas* demandadas pelo território, expressas nos Planos de Desenvolvimento Territorial, junto aos diferentes organismos do Estado. Pois a convergência, articulação e execução das políticas planejadas em níveis setoriais ou mesmo aqueles investimentos focados para o território, depende do desenvolvimento e atuação das capacidades locais, o que implica em novas formas concisas e contínuas de interlocução do território com as diversas instâncias federais, estaduais e municipais.

O quarto resultado esperado, está relacionado ao desenvolvimento de ações estratégicas para *garantir a dinamização econômica*, a partir do desenvolvimento das potencialidades produtivas existentes no território, planejadas nos diferentes Planos das potencialidades econômicas elaborados pelo Território. Bem como a inserção das diferentes organizações econômicas nas estratégias de mercado.

Na perspectiva de materializar-se enquanto institucionalidade reconhecida para conduzir a coordenação e dinamização do processo de desenvolvimento, municípios da região do Médio São Francisco articularam-se, enquanto grupos distintos, porém com interesses comuns na busca do desenvolvimento sustentável por meio da participação social e assim, formou-se o Território Velho Chico.

O Território Velho Chico foi incorporado em 2003 pela SDT/MDA no Programa Territórios Rurais, insere-se numa nova proposta de implementação das políticas públicas que pretendem envolver e articular governo e sociedade civil. Os critérios utilizados que favoreceram a seleção desse território baseiam-se na presença significativa de agricultores familiares, na existência de assentamentos de reforma agrária, de comunidades quilombolas e indígenas e na diversidade de organizações associativas que representam os agricultores.

A proposta surge inicialmente como “Território Rural”, sendo reconhecido depois como “Território de Identidade”, uma proposta centrada, fortemente, no desenvolvimento das institucionalidades e personalidades locais, no viés econômico e produtivo, sendo renomeado posteriormente para “Território da Cidadania”, onde além do viés econômico e produtivo passa para uma ação mais abrangente, cuja perspectiva é de articulação de políticas públicas incluindo, assim, as políticas,

programas e projetos sociais existentes ou em processo de implantação no país, no estado e no território.

O Território Velho Chico, foi reconhecido em 2008 pelo Programa Nacional de Territórios da Cidadania do governo federal e tem como pressuposto “o combate à pobreza rural e a promoção do desenvolvimento sustentável” (BRASIL/MDA/SDT, 2005). É coordenado pela Casa Civil do governo federal e possui uma matriz de ações a serem executadas em parceria com vários ministérios e representantes da sociedade civil. A inclusão desse território no Programa levou em consideração os critérios censitários que revelam os índices de pobreza e baixo dinamismo econômico de todos os municípios.

3.2.1 O Ciclo da Gestão Social no Território Velho Chico

O ciclo da gestão social tal como é discutida no território, define uma visão integral e cíclica das ações, determina suas fases e etapas e integra os diversos componentes necessários para o desenvolvimento do território.

A figura 15, apresenta os três ciclos da gestão social da forma como está sendo desenvolvido no Território Velho Chico, como estratégia adotada para implementação da política territorial.

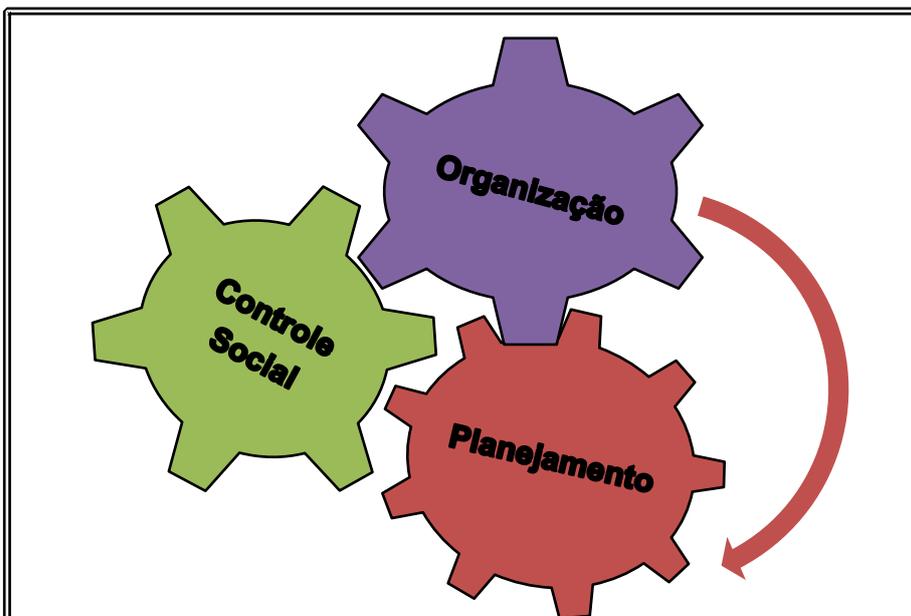


Figura 15: Ciclo da Gestão Social do Território Velho Chico
Fonte: Elaboração própria.

A primeira fase do Ciclo da Gestão Social no Território já foi implementada e refere-se à *criação e organização de Arranjos Institucionais* compostos pelos diferentes agentes presentes no território, onde lhes cabe o papel de articular políticas convergentes por meio da formação de alianças e parcerias, da distribuição de competências, responsabilidades e ações entre os diferentes atores. Cabe-lhes ainda o papel de direcionar, propor, negociar e avaliar todos os processos desenvolvidos no território, baseado no exercício democrático.

Com a finalidade de constituir representantes legítimos para consolidar a estratégia da abordagem territorial, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial-CEDETER, estabeleceu por meio da Resolução Nº 02, de 25 de fevereiro de 2011, critérios para a normatização, organização e homologação dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável-CODETER. Este Conselho que interage em nível de território possui como objetivo viabilizar junto ao Conselho Estadual e ao Governo do Estado, o seu reconhecimento como espaço de gestão, capaz de articular os diversos sujeitos sociais na busca do desenvolvimento sustentável do território. Na figura 16, é apresentado um organograma da estrutura organizativa do Território Velho Chico.



Figura 16: Estrutura Organizativa do Território Velho Chico

Fotos: Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco-FUNDIFRAN, 2011.

Adaptação própria.

Para garantir o fortalecimento institucional, o território adotou a estratégia operativa centrada no desenvolvimento das estruturas e das capacidades locais, com o intuito de garantir o ciclo de gestão do território. A primeira estratégia adotada consistiu da criação, da formalização e do reconhecimento do Colegiado Territorial-CODETER, onde possibilita a participação dos diferentes atores e segmentos existentes no território.

- **Colegiado Territorial-CODETER:** o Colegiado Territorial é um espaço político de deliberação sobre o processo de desenvolvimento sustentável do território, um espaço que garante a participação social, a representação e a articulação das diferentes organizações do território para a concertação de políticas territoriais. A organização do Colegiado permite-se que a política de Desenvolvimento Territorial seja viabilizada por meio de um coletivo, formado por instituições do poder público e da sociedade civil presentes no território.

O Colegiado Territorial é formado por representantes das instituições da sociedade civil, que compreende os Sindicatos de Trabalhadores Rurais-STRs, associações e movimentos sociais, Organizações Não Governamentais, iniciativas privadas e por representantes do poder público da esfera municipal, estadual e federal, com atuação no território. A forma de composição é representativa, diversa e plural, garante também a inclusão da maioria dos municípios do território. Atualmente compõem o Colegiado Territorial 51 organizações, sendo 20 do poder público (federal, estadual e municipal), 27 do segmento da sociedade civil e 04 do setor privado.

A figura 17, apresenta a composição e a distribuição das organizações do poder público, da sociedade civil e da iniciativa privada no Colegiado Territorial.

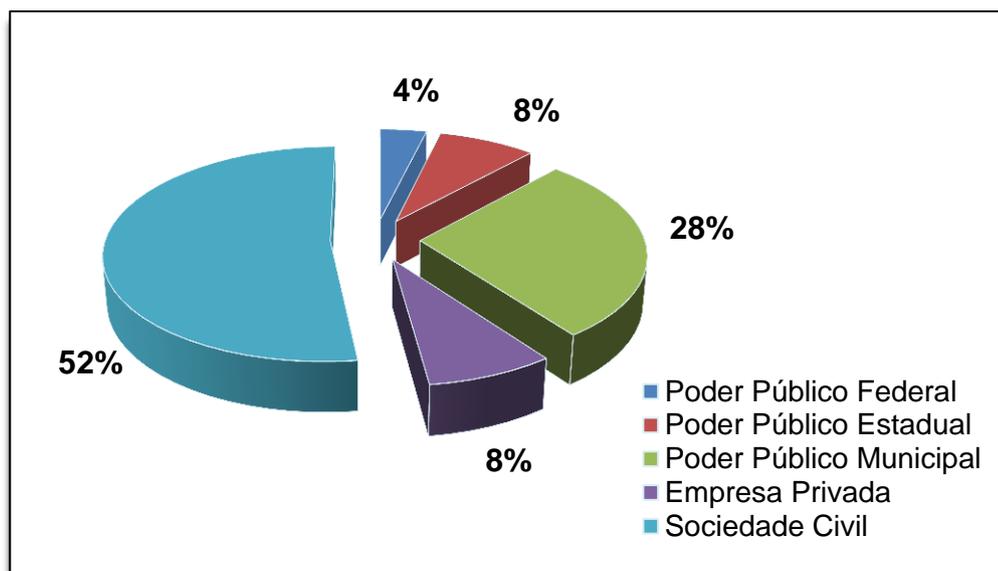


Figura 17: Distribuição das organizações no Colegiado Territorial

Fonte: CODETER Velho Chico, 2012. Adaptação própria.

Constituem como atribuições prioritárias do Colegiado Territorial do Velho Chico: a) sensibilizar e articular os atores sociais do território, coordenar ações com vistas à construção e qualificação coletiva do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS, e outros documentos pertinentes a promoção do Desenvolvimento Sustentável; b) elaborar as agendas de prioridades, bem como a seleção dos projetos a serem implementados pelo Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais-PROINF, Programa Territórios da Cidadania entre outros; c) articular e apoiar os arranjos institucionais que, no âmbito do território, se responsabilizarão pela elaboração, implantação e operação dos projetos específicos; d) estimular a criação de Câmaras Técnicas Temáticas, Redes Territoriais de prestação de serviços (assistência técnica, economia solidária, comercialização, capacitação, educação, cultura, tecnologias apropriadas, informação/divulgação, entre outras), bem como apoiar a sua estruturação e operacionalização; e) encaminhar processos de negociação de programas, projetos e ações orientados para o desenvolvimento sustentável do território; por último f) garantir o acompanhamento e avaliação do processo de desenvolvimento territorial, com encaminhamento das providências necessárias ao seu aperfeiçoamento;

A Plenária do Colegiado é o órgão superior, ao qual competem todas as decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial. Possui caráter deliberativo e consultivo, constituído como espaço político, de tomadas de decisões estratégicas, é composta pela totalidade das representações que integram o Colegiado.

O Colegiado Territorial foi criado para se constituir como instância política, que atua em busca de soluções compartilhadas para o desenvolvimento do território. É antes de tudo, um espaço de participação social, de representação, articulação e concertação política, onde acontece o planejamento das ações territoriais, define os programas e projetos prioritários onde atua, visando a implementação do PTDRS. O Colegiado elegeu a Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco - FUNDIFRAN, como coordenadora do Colegiado, porém não substitui as demais instituições e organizações, tais como as prefeituras municipais, as cooperativas, as ONGs, os Sindicatos, Associações, entre outras, que também possuem atribuições importantes neste processo.

Os mecanismos de governança adotados pelo Colegiado apresentam uma autonomia e flexibilidade na relação entre os atores sociais que deles participam. Quanto à representatividade local e participação no fórum, preservam-se às entidades representadas, o direito igualitário à voz e ao voto. O que é considerado um avanço em relação às experiências passadas quando as representações dos trabalhadores rurais apenas validavam o que anteriormente já havia sido decidido pelos gestores municipais, estaduais ou federais.

A partir da constituição do Colegiado como espaço democrático de discussão de demandas e projetos de interesse do território, passou a contribuir para o rompimento das tradicionais barreiras de interesses municipais, das oligarquias políticas que ainda se mantêm nos espaços públicos, uma vez que as escalas das ações passaram a ser discutidas do âmbito municipal para o intermunicipal, ainda que muitas vezes ocorram conflitos de interesses municipais que queiram sobrepor os interesses territoriais ou que, a lógica dos investimentos e dos projetos permaneça municipalizada.

Até o ano de 2011 o CODETER se reunia frequentemente para discussão das demandas e prioridades, matriz de ações demandadas pelos Ministérios, discussão sobre elaboração de projetos, elaboração dos Planos Territoriais entre outros.

Porém, no ano de 2012, não foram realizadas as reuniões deste Conselho, em função dos projetos que custeiam as despesas para a participação das lideranças da sociedade civil, estarem paralisados na SDT ou na Caixa Econômica Federal.

Um fator avaliado como positivo desde a criação da política de desenvolvimento territorial, tem sido o financiamento de projetos pela própria SDT, para custear as despesas vinculadas à mobilização e participação do público prioritário dessa estratégia, ou seja, as pessoas com menor poder aquisitivo do território: agricultores familiares, indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhos. Nos últimos dois anos o território tem enfrentado dificuldades nesse aspecto, pois os mesmos projetos não tiveram continuidade, impossibilitando ao território a realização das atividades que envolvem as diferentes representações do Colegiado Territorial.

As últimas reuniões realizadas no ano de 2011 já se percebiam certo esvaziamento da plenária, participaram somente as lideranças dos municípios mais próximos, ficando a participação efetiva restrita a um número reduzido de seus componentes. Percebe-se que vem ocorrendo uma redução gradativa no aspecto da motivação para a participação, até mesmo na credibilidade da política, sobretudo por parte das organizações do poder público. Os motivos para isso, de acordo as lideranças da Coordenação Executiva, englobam desde a falta de motivação desencadeada pela paralisação das ações coordenadas pela SDT, à falta de compreensão de membros sobre o papel, a força e a importância política do Colegiado, a impossibilidade de participação de algumas organizações devido a falta de recursos financeiros para custeio das despesas (especialmente as representações daqueles grupos sociais mais carentes).

A participação dos gestores públicos no CODETER tem sido de certa forma deficitária. Especialmente os prefeitos municipais procuram ainda as formas tradicionais de articulação política, quando se trata de buscar recursos para seus municípios, seja com o Estado, a nível nacional ou mesmo com os municípios circunvizinhos. Isso leva também à forma de tomada de decisões centralizada, onde pouco ou em nada favorece o planejamento e a tomada de decisões colegiada.

De acordo Hildebrando Ferreira (2012), Vice-Prefeito do Município de Bom Jesus da Lapa:

o território possui excelente nível de reconhecimento, tanto por parte da sociedade civil como do poder público, não tem espaço mais bem

organizado para trabalhar as políticas públicas do que os territórios rurais, os governos deveriam organizar e cumprir uma agenda com os Colegiados Territoriais para discutir e encaminhar as políticas, mas não estão fazendo isso (FERREIRA, 2012).

Também na visão de Sândalo Paim (2012), representante da Produzir Projetos e Empreendimentos-LTDA:

o Velho Chico possui envolvimento maior da sociedade civil, o poder público vem participando menos, o envolvimento maior é da EBDA, CODEVASF, Secretarias de Agricultura [...] Não há conflitos partidários, não há disputa de poder dentro do território, todas as entidades se relacionam bem, até porque tem espaço para todo mundo e são pessoas muito experientes à frente do território [...] Ultimamente tem enfraquecido a participação, pois o que é discutido nas reuniões não acontece e depois acontecem outras que não foram programadas. Os projetos do MDA não foram mais liberados e até tiraram os consultores estaduais, a pessoa de contato com o MDA, por isso as entidades não estão acreditando mais (PAIM, 2012).

Apesar das dificuldades percebidas, é unânime o entendimento por parte dos membros da Coordenação Executiva de que o Colegiado do Território Velho Chico é um espaço de grande reconhecimento, seja por parte da sociedade civil ou poder público municipal, estadual e federal, é considerado como referência na execução da política territorial, pelo nível de organização e veiculação das informações repassadas pelas diferentes esferas de governo.

O Colegiado territorial vem desempenhando importante papel na busca da promoção do desenvolvimento sustentável, articulando um processo participativo de concertação das políticas públicas, passando, então, a assumir o grande desafio e a responsabilidade pela coordenação e gestão social do desenvolvimento territorial.

Com isto, chama-se atenção para a importância e a necessidade do reconhecimento e apoio, por parte da esfera governamental, aos Colegiados Territoriais, como espaço de contribuição para a gestão social das políticas, diante das experiências acumuladas através dos trabalhos já desenvolvidos, pela amplitude do quadro de programas e projetos planejados para serem desenvolvidos no território, seja por parte do governo estadual ou federal e pela necessidade do direcionamento e acompanhamento dessas políticas para garantir o formato de desenvolvimento estruturado pelo território.

- **Coordenação Executiva:** a Coordenação Executiva foi eleita pelo Colegiado Territorial com representações das forças estratégicas e políticas atuantes no território, de caráter paritário, é formada por 08 membros sendo 04 do poder público e 04 da sociedade civil. A Coordenação Executiva poderá criar outras instâncias complementares como Câmaras Técnicas, Comitês ou grupos de trabalho entre outros, para apoiar o processo de planejamento, monitoramento e gestão das políticas públicas.

Compete a Coordenação Executiva do Território: a) fornecer ao Colegiado todas as informações sobre as ações, programas e projetos do Território; b) organizar e propiciar as condições necessárias para o funcionamento do Núcleo Técnico, das Câmaras Técnicas ou grupos de trabalho para melhor executar os seus serviços; c) organizar, em conjunto com o Articulador Territorial, as plenárias e eventos territoriais; d) avaliar os planos de trabalho, em conjunto com as câmaras técnicas ou grupos de trabalho; e) representar o Colegiado na Coordenação Estadual dos Territórios–CET e nos eventos territoriais estaduais e nacionais; f) gerenciar o plano de ações integradas do programa “Territórios da Cidadania”; g) acompanhar a execução dos contratos e convênios em nível territorial; h) possibilitar a formação continuada dos Conselheiros em Desenvolvimento e Gestão Territorial; j) planejar e monitorar, juntamente com o Núcleo Técnico, as ações territoriais.

A Coordenação Executiva possui um calendário de reuniões mensais, podendo chegar a se reunir duas vezes ao mês e conta com a participação da maioria dos seus membros. Alessandro Teixeira (2012) representante da Cooperativa de Profissionais em Assessoria e Consultoria Técnica-ASCONTEC, conta que:

esse fluxo de reuniões tem se mantido principalmente em função da construção dos planos do território, primeiro a construção do PTDRS (*Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável*), depois construímos outros: o plano de ATER (*Assistência Técnica e Extensão Rural*), Plano da Mandioca, que se refere a um dos sistemas produtivos definido no PTDRS e o Plano Safra e ainda quando surge outras demandas sobre a política territorial. O grande foco da discussão das reuniões tem sido o fortalecimento das cadeias produtivas do território: bovino, caprino... Outro foco é a política do PAA (*Programa de Aquisição de Alimentos*) e PNAE (*Programa Nacional de Alimentação Escolar*), para avaliar as políticas e saber quais os municípios estão executando os Programas. Também discutimos os

programas governamentais: Brasil sem Miséria, Vida Melhor, apicultura, essa foi a cadeia que mais avançou devido o apoio dado pela Cooperativa que dá suporte as vendas para o PAA, tanto na modalidade Doação Simultânea quanto na Formação de Estoque (TEIXEIRA, 2012).

Uma das maiores dificuldades encontradas pela Coordenação Executiva para encaminhar as ações no território diz respeito ao processo de negociação com as prefeituras municipais. São elas as instituições autorizadas a receberem os recursos repassados pelo MDA, para implantação de infraestrutura nos municípios do território, porém a maioria encontra-se em situação de inadimplência com o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, o que impossibilita a concretização dos convênios e a execução dos projetos territoriais. O Colegiado, por não possuir personalidade jurídica e por não classificar-se como entidade pública, fica impossibilitado de executar projetos de financiamento para o território, o que tem gerado uma soma de esforços, em muitos casos com pouca efetividade, além da perda de oportunidades na execução de projetos com a utilização de recursos tanto das fontes federais como estaduais.

Para superar essa dificuldade uma alternativa posta por parte de alguns territórios é o trabalho em parceria com os Consórcios Públicos, que é um instrumento de cooperação e gestão compartilhada. Conforme o (Decreto 6.017/07, citado por BAHIA/SEPLAN, 2011), Consórcio Público é:

... pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BAHIA/SEPLAN, 2011).

Essa modalidade de associação entre entes federados compõe a administração indireta dos entes consorciados com vistas ao planejamento, à regulação e à execução de atividades de um modo geral ou de serviços públicos de interesse comum de alguns ou de todos os consorciados. A maioria das políticas públicas como educação, saúde, habitação, infraestrutura rodoviária, mobilidade urbana e desenvolvimento social é realizada no âmbito municipal, entretanto, os

municípios possuem baixa capacidade de investimento, déficit acumulado de serviços públicos oferecidos, além de que diversas regiões apresentam pouco dinamismo econômico.

Na Bahia, 80% dos Municípios têm menos de 30 mil habitantes e não possuem condições administrativas e institucionais de prestar os serviços essenciais à sua população. O Consórcio Público se apresenta como uma ferramenta essencial para a superação de diversos problemas que afligem os municípios e concretiza o federalismo cooperativo entre eles (BAHIA/SEPLAN, 2011).

A Coordenação Colegiada do Território Velho Chico, reconhece que essa “associação de municípios” possa ser uma alternativa para resolver diversos problemas e limitações que o território vem enfrentando no processo, porém apesar de algumas discussões já realizadas no território para compartilhar essas informações, ainda não houve avanço no sentido de organizar um consórcio de municípios na região.

Porém, de modo geral, a Coordenação Executiva avalia que a participação das institucionalidades do território vem proporcionando avanços significativos para o território uma vez que tem contribuído decisivamente para ampliação do quadro de organizações dentro do território, ampliado o percentual de pessoas envolvidas no processo de planejamento e discussão das políticas públicas e aumentado o nível de comprometimento das organizações.

- **Núcleo Técnico:** o Núcleo Técnico está constituído por profissionais que prestam serviços em instituições públicas, privadas e da sociedade civil existentes no território, junto aos articuladores territoriais: articulador territorial e articulador de cultura, ambos vinculados a Secretaria de Planejamento e a Secretaria de Cultura do Estado da Bahia. Esse Núcleo Técnico do território colaboram no processo de mobilização, consultoria, elaboração dos projetos e organização das ações territoriais e de cultura, dando apoio técnico ao Núcleo Executivo e ao Colegiado Territorial.

Uma dificuldade retratada pela Coordenação Executiva quando avalia o nível de participação dos diferentes segmentos organizados no território é o fato de que os profissionais integrantes das organizações, seja pública ou da sociedade civil, não terem em seus cronogramas de trabalho, tempo determinado para dispensar as

atividades do território. Wilson Neri de Souza (2012) Chefe da Unidade de Desenvolvimento Territorial da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba-CODEVASF e membro do Núcleo Técnico do território conta como é a rotina no trabalho:

o fato de o servidor compor uma dessas equipes no território, não muda em nada suas atribuições dentro da sua instituição e por conta da rotina e do acúmulo de trabalho que cada um já possui em sua instituição, falta tempo e acaba não priorizando as ações do território [...]. Outro fator que muitas vezes limita é a relação e o grau de afinidade do gestor do órgão com a política territorial, se o gestor não possui afinidade com o trabalho acaba não disponibilizando os recursos necessários para favorecer a participação como veículo, espaço para reuniões, entre outros (SOUZA, 2012).

Essa dificuldade sobre o envolvimento institucional dos organismos públicos nas ações do Colegiado Territorial é recorrente e se observa em praticamente todos os territórios. Em nível das prefeituras, por exemplo, há declarações de Secretários Municipais sobre as dificuldades com os ordenadores de despesas, que não liberam ou impõe dificuldades na liberação de recursos financeiros para custear as despesas, por ocasião da participação nos eventos promovidos pelo território.

As institucionalidades territoriais são compostas por um conjunto diverso de representações, com diferentes estágios e níveis de compreensão, de sensibilidade com a política territorial, por isso ainda é preciso trabalhar os sentimentos de pertencimento, de forma a operar como uma rede de institucionalidades solidária, visando superar inclusive dificuldades funcionais internas, e assim, adquirir melhores condições para cumprir sua finalidade.

Nesse sentido, a adoção e uso de ferramentas de comunicação é de fundamental importância para viabilizar os processos de nivelamento de informações, mobilização, organização e gestão social. Alguns territórios já contam com página na internet, boletim eletrônico, mala direta de e-mail. Mas, de modo geral, observa-se a necessidade de aprimoramento do uso dessas ferramentas para facilitar e dinamizar a comunicação e a organização das institucionalidades territoriais.

- **Câmaras Técnicas:** as Câmaras Técnicas foram formadas de acordo a necessidade demandada pelo Território em consonância com o plano de ações integradas e eixos estratégicos estabelecidos no PTDRS, sendo definidos os seguintes eixos para atuação: Assistência Técnica e Extensão Rural-ATER; Educação do Campo; Acesso a Terra; Recursos Hídricos; Pescadores; Apicultura; Mulheres e Cultura. Soma-se dessa forma 08 Câmaras Técnicas criadas no Território Velho Chico (BRASIL/MDA/SDT/ASCONTEC, 2010).

Compete às Câmaras Técnicas: a) elaborar estudos, projetos, emitir parecer técnico, acompanhar e assessorar ações de ordem técnica; b) esclarecer, defender ações territoriais, perante aos agentes financeiros e outras agências de desenvolvimentos e/ou instâncias governamentais quando convocadas para estes fins; c) prestar informações ao Núcleo Executivo e ao Colegiado Territorial, sempre que forem convocadas.

Essa é a terceira estratégia que se relaciona à criação de condições para que o direcionamento das políticas e a articulação do investimento público possam ser desenvolvidos de acordo as indicações estabelecidas pelos programas e projetos identificados e formulados no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável-PTDRS.

Dermeval Gervásio de Oliveira (2012), coordenador da FUNDIFRAN, entidade coordenadora do território, explica como tem sido a atuação das Câmaras Técnicas constituídas no território:

a Câmara Técnica de ATER realizou calendário de reuniões frequentes no ano de 2010 e 2011 por ocasião da discussão da nova lei de ATER, mas em 2012 não tem sido mantido esse calendário. Já a Câmara Técnica de Educação do Campo vem trabalhando na elaboração de um material sobre educação do campo, sendo construído com subsídios de todos os municípios, com diversas temáticas. O material consta de um caderno didático, com temáticas diversas e será utilizado na alfabetização de jovens e adultos. O segundo caderno, também com diferentes temáticas incluindo vários assuntos da cultura. E ainda um terceiro instrumento que é a elaboração da Proposta Pedagógica para a Educação do Campo no território. Este material está sendo construído por professores e entidades que trabalham com a educação no território (OLIVEIRA, 2012).

- **Rede de Entidades Parceiras:** a Rede de Entidades Parceiras são as instituições gestoras de recursos financeiros e materiais de apoio ao território, foi ampliada a

participação e atualmente corresponde a um total de 12 instituições que compõem essa Rede, hoje chamada de Rede de ATER.

A Organização da Rede de Entidades Parceiras constitui-se na quarta estratégia adotada. Consiste no envolvimento das agências públicas municipais, estaduais e federais e organizações da sociedade civil que desenvolvem ações de assessoria técnica no território, para que participem da gestão territorial e, sobretudo associem os programas, projetos e investimentos que administram ao propósito coletivo de desenvolvimento do território, com especial atenção para o trabalho de assistência e assessoria técnica aos diferentes públicos.

A Rede de ATER composta pelo conjunto de instituições que executam ações de assessoria e assistência técnica no território possui uma participação efetiva seja nos eventos realizados ou na execução dos programas e projetos do território.

Dermeval explica que a Rede de ATER reúne constantemente para discussão sobre a elaboração e execução dos projetos no território, com o intuito de evitar sobreposição de área e público a ser atendido com isso, buscar aperfeiçoar a prestação dos serviços e otimizar recursos financeiros e materiais. Apesar da ação articulada das entidades, não executam projetos coletivos, cada organização elabora e faz a gestão dos projetos individuais.

De modo geral, os membros da Coordenação Executiva avalia que a participação das institucionalidades do território vem proporcionando avanços significativos para o território uma vez que tem contribuído decisivamente para ampliação do quadro de organizações dentro do território, ampliado o percentual de pessoas envolvidas no processo de planejamento e discussão das políticas públicas e o nível de comprometimento das organizações com os trabalhos prestados.

Essa ampliação da participação ocorreu, sobretudo no âmbito da sociedade civil, uma vez que a estratégia proporcionou diferentes canais de participação, abrindo oportunidades para discussão de demandas, propostas, estratégias e diferentes possibilidades de implementação de políticas, com foco na mudança da realidade atual. Lourivaldo Soares (2012), agricultor familiar e Secretário de Agricultura, Reforma Agrária e Meio Ambiente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município de Paratinga destaca com entusiasmo:

a criação desses espaços possibilitou “assento” para todas as categorias, os agricultores familiares, assentados e acampados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, todos tem vez e voz, esse é um ponto bom dentro do território. Aqui o agricultor discute aquilo que ele quer que seja implantado no território. O PNAE foi uma conquista do território e nós discutimos a implantação dessa política [...] O filho do agricultor hoje come na escola, aquilo que o agricultor produz na sua propriedade e não é mais trazido de fora como acontecia antes [...] Para mim, o Colegiado é parecido com uma família unida (SOARES, 2012).

Quando observado o nível de participação das organizações representativas dos agricultores familiares, se constata nesse último ano, certo nível de esvaziamento da participação, as lideranças reconhecem que logo no início e até certa fase da discussão sobre a implantação e gestão dessa estratégia no território, havia maior entusiasmo por parte dos movimentos sociais a exemplo do Movimento dos Trabalhadores sem Terra, Federação dos Trabalhadores na Agricultura, Comissão Pastoral da Terra, Associações de comunidades quilombolas entre outras, depois houve certo esvaziamento por parte desse público.

Para o Coordenador da FUNDIFRAN, Dermeval de Oliveira, a estratégia utilizada pelo governo para implementação do Programa Brasil sem Miséria contribuiu para o afastamento de alguns movimentos sociais quando perceberam que a implementação das ações do referido Programa não estavam sendo discutidas dentro do Colegiado Territorial, dada a constatação, cada movimento passou a negociar suas demandas diretamente com os órgãos executores do Programa.

A estratégia utilizada pelo território para ampliar a participação das diferentes categorias e segmentos da sociedade, não conseguiu atrair e trazer para o círculo de discussão o público jovem. A Coordenação Executiva reconhece que tem sido muito baixo o nível de participação da juventude. José Nivaldo Santana (2012) representante da Associação das Escolas e Comunidades Famílias Agrícolas da Bahia-AECOFABA, reconhece que:

é necessário desenvolver alguma estratégia para atrair a participação dos jovens na política de desenvolvimento territorial, eles podem fazer a “ponte” para fortalecer o território, pois possuem um potencial muito grande (SANTANA, 2012).

O poder público municipal, representa no Território Velho Chico aproximadamente 28% da composição do Colegiado Territorial, é representado por 14 Prefeituras Municipais, no entanto, não tem sido muito efetiva a participação desse segmento no Colegiado Territorial. De acordo avaliação da Coordenação Executiva, os gestores públicos normalmente não participam, delegam seus Secretários ou servidores, que na maioria dos casos não possuem poder de decisão sobre seu município, o que dificulta na tomada de decisões nas plenárias. Para Guarim Ferreira da Rocha¹¹, representante da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola-EBDA:

esse segmento tem participado mais de forma pontual, percebe maior presença quando a pauta das reuniões se trata de discussão ou elaboração de projetos. Tem contribuído pouco com a mobilização do território, também não há frequência contínua por parte dos representantes municipais nas reuniões e eventos realizados pelo território, sobretudo dos municípios mais distantes (ROCHA, 2012).

Apesar do afastamento ou participação pontual de algumas representações, continua em destaque a participação da sociedade civil, principalmente os Sindicatos e Associações de Trabalhadores Rurais, grupos de mulheres que participam tanto na Câmara Técnica de mulheres como em feiras organizadas pelo território, nas oficinas e demais atividades do território.

Sobre a participação desse público Cleber Eduão Ferreira (2012), Coordenador do Macro Território Oeste¹², declarou:

a política de desenvolvimento territorial vem contribuindo de forma significativa na melhoria da qualidade da participação, tem ampliado a participação das lideranças, pelo fato de ter ampliado os espaços de atuação. Do ponto de vista da organização, vejo que cada atividade é somatória na qualidade da participação. No campo da cultura essa participação ainda é mais visível, pois foram ampliados os meios, hoje possui no território 25 Pontos de Leitura e 07 Pontos de Cultura, sendo 02 deles implantados direto pelo governo federal e 05 em parceria com o governo do Estado, são projetos territorializados. Possui também projeto aprovado pela Secretaria de Cultura do Estado para realização da Feira de Arte e Cultura no Território. Possuem muitas ações acontecendo no âmbito da Cultura dentro do território e que vem contribuindo para ampliar a participação não só das lideranças, mas de toda população (FERREIRA, 2012).

¹² O Macro Território Oeste é formado por 05 Territórios de Identidade: Velho Chico, Bacia do Rio Grande, Bacia do Rio Corrente, Bacia do Rio Paramirim e Sertão Produtivo.

Outra ação de política pública executada no âmbito do território, sendo consenso pela Coordenação Executiva que contribuiu para assegurar a participação, sobretudo da agricultura familiar e suas representações são os Programas PAA e PNAE, sobre isso Cleber Educação ressalta: “a ampliação desses Programas foi uma revolução no território”. E acrescenta: “se a política territorial fosse executada de acordo suas concepções, seria um grande avanço nos territórios rurais, em termos de participação da sociedade na gestão das políticas públicas tanto no nível de Estado como a nível federal”.

A abordagem territorial pode ser aplicada para diferentes finalidades e em diversos ambientes ou cenários. No caso da política de desenvolvimento do Território Velho Chico, ela procura sintetizar conceitos que se convertem em diretrizes, o que configura numa “estratégia” de desenvolvimento da população local. Mas se tornaria difícil para o Território assumir atribuições desta envergadura, se não houvesse parâmetros de organização muito bem definidos.

Para que a condução da estratégia levasse à consequências positivas, o Território decidiu por criar o “Regimento Interno” que se hoje constitui como ferramenta importante, ou seja, um documento de referência, que define os objetivos e princípios, regulamenta as instâncias organizativas, define as regras de operacionalização, seus limites, sanções e demais especificações que garantem o funcionamento da coletividade. É no Regimento Interno que pode ser visualizado o “pacto” de acordos a serem seguidos pelo conjunto de instituições públicas e privadas que compõem o Colegiado.

Conforme pode ser observado, um elemento que se destaca na implementação da política no Território Velho Chico, é a estruturação de um círculo composto por diferentes institucionalidades, o qual vem garantindo certo nível de integração das ações desenvolvidas no território.

No âmbito nacional, o Secretário Nacional de Desenvolvimento Territorial, Jerônimo Rodrigues (2012), explica que o surgimento do Programa Território da Cidadania, foi resultado do esforço conjunto da SDT e MDA para garantir a articulação das políticas do Estado brasileiro para o atendimento dos territórios rurais com baixo Índice de desenvolvimento humano-IDH. Ainda não conseguimos estender para todos os Estados no mesmo nível de articulação, porém o mesmo

busca implementar uma ação federativa entre: o próprio governo federal, governo federal com os Estados, Estados com os municípios, afirma o Secretário.

É preciso ainda criar outros instrumentos para continuar essa ação federativa, explica o Secretário: nos territórios já existem os Colegiados Territoriais que são instrumentos capazes de promover a articulação das políticas, a partir do território. Para ele, a sociedade civil deve se “incomodar” mais e agir no sentido de “forçar” essa integração, esse é um problema histórico que o Brasil enfrenta na política ao longo dos seus 500 anos. Para o próprio governo federal é um grande desafio fazer essa integração, pois só no âmbito federal são 40 ministérios, o que reforça ainda mais a necessidade de continuar promovendo ações dessa natureza.

No âmbito estadual, diz o Secretário, foram desenvolvidas ações para capacitação de professores de Universidades, gestores públicos do Estado e dos municípios sobre a estratégia territorial, para garantir uma intervenção qualificada em seus espaços de atuação. Dentro desses espaços foi criada web conferências, vídeos conferências para discussão dos projetos a serem executados nos territórios. Com isso, se pretende fazer com que o governo estadual assuma a responsabilidade com os territórios, de forma qualificada, por meio dos seus diferentes órgãos e secretarias.

No entanto, a política territorial por si mesma, já força e acirra o debate e eleva o nível de conflitos entre a sociedade e o governo. Na avaliação do Secretário, promover esse conflito é um elemento forte e positivo da política, pois força a sociedade a sair da “passividade” e provocar uma mudança no modelo tradicional e na forma de executar as políticas nos territórios rurais.

A SDT possui como pretensão envolver os demais ministérios e secretarias no desenvolvimento da política territorial, porém é preciso ter clareza que, quanto maior o nível de irradiação nos diferentes setores e departamentos das esferas federal, estaduais ou regionais, maior será o nível de complexidade e maior será o grau de dificuldade de articulação, gestão e controle social das políticas públicas.

A segunda fase do Ciclo da Gestão Social no Território constitui-se do **planejamento participativo** que iniciou com a elaboração de diagnóstico territorial, a formulação de uma visão compartilhada sobre o futuro desejado, a definição de eixos norteadores, a formulação dos objetivos, diretrizes, estratégias e sua

concretização através dos programas e projetos. O território reuniu todos esses elementos e organizou de forma participativa o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável-PTDRS.

A primeira versão do PTDRS do Território Velho Chico foi elaborado no ano de 2005, posteriormente em 2010, foi feita sua qualificação um processo de atualização do diagnóstico, revisão dos eixos norteadores, programas e projetos a serem executados, as estratégias que devem ser adotadas para implementação das ações. Mas uma vez foi desenvolvido o processo de construção participativa e representativa envolvendo as categorias prioritárias da política do Programa de Territórios Rurais. Observa-se na figura 18, a última versão do Plano de Desenvolvimento do Território.

Visão de Futuro: a visão de futuro do território é entendida como a identificação dos sonhos e perspectivas individuais e coletivas das comunidades e sujeitos que fazem o território. Essa visão de futuro surge da análise feita sobre a realidade atual do território a partir daí, é construído o quadro ideal que precisa ser trabalhado nos próximos anos pelo conjunto de indivíduos, instituições e parceiros.

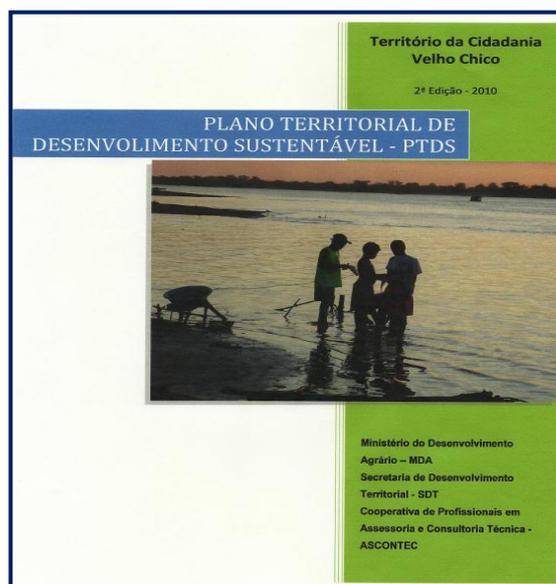


Figura 18: PTDRS do Velho Chico

Fonte: BRASIL/MDA/SDT/ASCONTEC, 2010.

O organograma (figura 19) expressa os diferentes eixos, programas e quantidade de projetos sistematizados no PTDRS, para a concretização do modelo de desenvolvimento desejado pelo território.

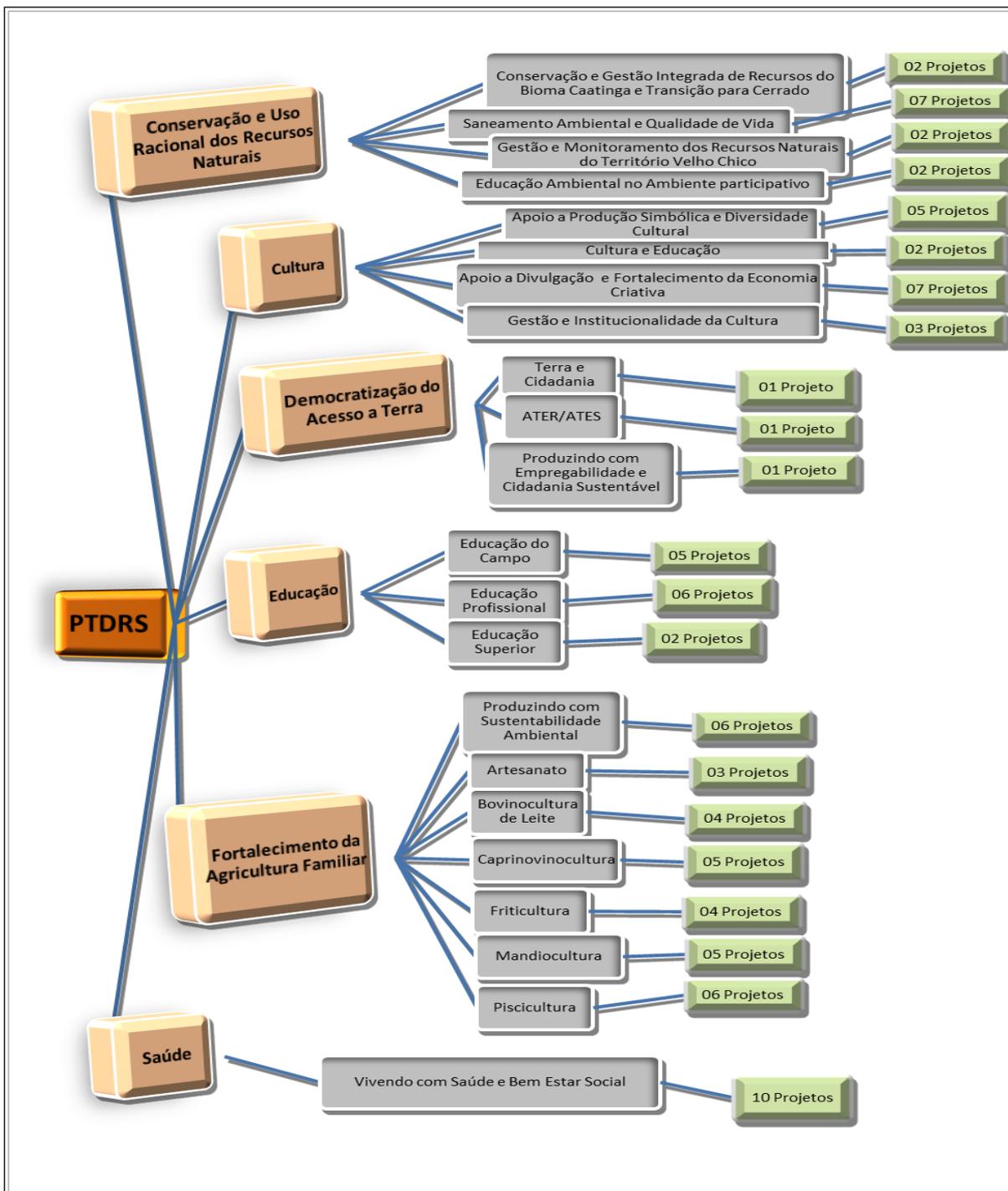


Figura 19: Estrutura de Organização do PTDRS

Fonte: BRASIL/MDA/SDT/ASCONTEC, 2010 – Elaboração própria.

O Colegiado Territorial definiu-se por trabalhar o desenvolvimento do território a partir de 06 eixos norteadores:

1) *Conservação e uso racional dos recursos naturais*: dentro desse eixo foram definidos 04 programas fundamentados na educação ambiental, conservação, gestão e monitoramento dos recursos naturais do território. Para alcançar essa meta foram definidos 13 projetos técnicos sobre as questões ambientais do território.

O Território Velho Chico é marcado fortemente pela presença do Rio São Francisco e de outros rios de médio e pequeno porte que margeiam a maioria dos municípios do território, o que já demonstra a necessidade da existência de comitês de bacias que preocupem com a gestão desses recursos naturais.

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco-CBHSF, do qual o território se inclui, foi criado pelo Decreto Presidencial (s.n), de 05 de junho de 2001, é destinado a atuar justamente como parlamento das águas. Faz parte do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos que é composto pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados, órgãos dos Poderes Público Federal, Estaduais e municipais que desenvolvem suas ações com base nos fundamentos do Decreto supracitado, em especial de forma descentralizada e participativa, entre o poder público, os usuários e a sociedade civil, incluindo a população indígena, quilombolas e outras comunidades tradicionais (BRASIL/MDA/SDT/ASCONTEC, 2010).

Porém, existem outras interferências tanto internas como externas, que vem ameaçando e colocando em risco os recursos naturais existentes no Território, entre elas destacam-se: a instalação crescente de carvoarias; a falta de água tratada para abastecimento das comunidades ribeirinhas; a ausência de saneamento básico; o desmatamento sem controle inclusive das matas ciliares; práticas ascendentes de queimadas; uso indiscriminado de agrotóxicos; presença em grande quantidade de olarias.

Diante das evidências dos impactos ambientais que limitam os usos múltiplos dos recursos naturais, o território optou-se por atuar em parceria com o Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco que vai além da delimitação geográfica do território, utilizando a Bacia como unidade de planejamento, rompendo as delimitações geopolíticas na região de influência de sua calha. Porém, define ainda como prioridade a instituição de programas de apoio a preservação, conservação e uso sustentável da biodiversidade do bioma caatinga no Território; implantação de projetos de saneamento básico nos municípios para eliminar as más condições

ambientais e sobretudo promover a sensibilização dos cidadãos nos Centros Educacionais e em suas comunidades sobre a importância da preservação e conservação dos ecossistemas, para os processos de desenvolvimento sustentável e melhoria da qualidade de vida dos indivíduos.

2) *Cultura*: sobre o tema cultura definiu-se pela implementação de 04 programas, cuja finalidade será de fortalecer a educação cultural no território desde o apoio às produções culturais, simbólicas, econômicas, à divulgação, gestão e institucionalidades culturais. Para a operacionalização desses programas definiu-se pela elaboração e execução de 17 projetos.

O discurso da valorização cultural articula fortemente com a ideologia do desenvolvimento, a ressignificação do cultural nas ações desencadeadas com recursos públicos aparece explícita no PTDRS do território. Ora está relacionada às potencialidades econômicas e hídricas encontradas no território, ora está associada ao exercício da participação, da cidadania, do auto reconhecimento e valorização do local.

3) *Democratização do acesso a terra*: o Território apresenta um quadro agrário historicamente conflitivo e o grau de concentração das terras é ainda considerado muito alto. Levando em consideração essa situação, o INCRA possui forte atuação no território, sobretudo devido a mobilização e pressão por parte das organizações e movimentos populares nas últimas décadas. Mesmo assim, existe uma diversidade de problemas ainda não resolvidos que abrange desde o alto índice de concentração das terras, a necessidade da redistribuição e regularização das áreas para as famílias trabalhadoras rurais do território.

Tendo como base a situação atual, o território define-se pela implementação de 03 programas e 03 projetos, por onde pretende dar continuidade às questões referentes a má distribuição e a insuficiente ação de regularização exercida pelos órgãos específicos, tanto do Estado como do governo federal.

Diante da diversidade da problemática e da demanda sistematizada no PTDRS a respeito desse tema, arrisca-se a afirmar, que a quantidade de programas e projetos elencados no Plano, mostra ser insuficiente para atender tais demandas, uma vez que é grande a diversidade de categorias presentes no território (famílias assentadas ou acampadas, agricultores familiares com áreas insuficientes,

comunidades de fundos de pasto, indígenas, quilombolas, ribeirinhos) e todas essas categorias possuem especificidades diferentes, demandas diferentes e, portanto projetos diferentes. Para o qual se torna impossível resolver tantas demandas com os poucos projetos elencados no PTDRS.

4) Educação: o território entende que a situação educacional vem apresentando uma melhora significativa nos últimos anos, refletida na redução da taxa de analfabetismo, no aumento do número de matrículas efetivadas e no crescimento da taxa de escolaridade média da população. No entanto, o quadro ainda é insatisfatório, seja do ponto de vista quantitativo ou qualitativo da situação educacional, sobretudo quando refere-se a educação do campo, onde sua concepção não prima pela valorização dos aspectos socioculturais da região, os recursos pedagógicos e metodológicos estão distante da realidade local, das pessoas, dos jovens e crianças que a ela tem acesso, o conjunto de educadores que desenvolvem esses processos educacionais vivem numa situação de desmotivação devido a falta de capacitação adequada para a realidade onde atuam, além de outros recursos fundamentais para o exercício da atividade. Devido a essa constatação definiu-se pela implementação de 03 programas dos quais inclui a execução de 13 projetos educacionais.

Na busca de solução para esses problemas, o Território vem desenvolvendo um Projeto que inclui a realização de um diagnóstico da realidade socioeconômica, política, ambiental, cultural e educacional dos municípios; a formação continuada de educadores do campo por meio da realização de oficinas, de reuniões de mobilização e de acompanhamento pedagógico; construção da proposta de projeto político pedagógico do Território onde estarão definidas as diretrizes da educação no território e a elaboração de materiais didáticos voltados à realidade local.

O território conta com um complexo educacional regional de Escolas Famílias Agrícolas situado no município de Riacho de Santana, onde ministra cursos de Ensino Fundamental II e cursos técnicos voltados para atender as demandas e especificidades da educação do campo, além de acompanhar processos de valorização e desenvolvimento das capacidades locais, seja nos aspectos sociocultural, político, econômico e ambiental, junto às famílias dos jovens e comunidades rurais dos territórios. Esse conjunto de Escolas é coordenado pela

Associação Beneficente Promocional Agrícola de Riacho de Santana-ABEPARES e Associação das Escolas e Comunidades Famílias Agrícola da Bahia- AECOFABA.

Percebe-se nessas iniciativas a preocupação e inúmeras ações voltadas para estruturar o sistema educacional do campo, onde possa garantir as famílias, o direito a uma educação de qualidade, direcionadas para atender suas necessidades, porém com respeito as especificidades de seu lugar, que respeite também seu modo de vida, de pensamento e de produção. E que essa modalidade e qualidade, possam ser estendidas a todos os níveis educacionais e para todo o território.

5) Fortalecimento da agricultura familiar: o Território Velho Chico possui grande diversidade de sistemas produtivos com grande potencial para a geração de renda entre elas se destacam a mandiocultura, apicultura, bovinocultura, caprinovinocultura, piscicultura, fruticultura, artesanato, o que possibilita o fortalecimento do potencial econômico do território. Nesse sentido, foram definidos 07 programas, entre os quais 33 projetos serão elaborados e executados para garantir o seu desenvolvimento.

Além desses sistemas produtivos, faz parte também da produção agrícola outras culturas temporárias como feijão, cana-de açúcar, milho, algodão, mamona que são cultivadas para a subsistência das famílias, como recurso alimentar para os rebanhos, para a fabricação de subprodutos a exemplo da cachaça artesanal e para a comercialização no mercado local, regional e institucional a exemplo da Companhia Nacional de Abastecimento-CONAB e o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos-PNAE.

6) Saúde: apesar dos avanços e ampliações comemorados no Sistema Único de Saúde-SUS nos últimos anos, no Território Velho Chico ainda persiste uma grande deficiência, sobretudo na oferta de serviços especializados. Grande parte das unidades de saúde existente é de responsabilidade dos municípios, o que limita a capacidade operacional seja no número de atendimentos ou em especialidades. Com isso, impulsiona para a obrigatoriedade de migração dos pacientes para os grandes centros e capitais.

Para ampliar e qualificar o sistema de saúde no território foi proposto 01 programa e 10 projetos para esse eixo. Os quais buscam promover a dinamização e ampliação de políticas públicas de saúde, incluindo suas especialidades preventivas:

saneamento, abastecimento, tratamento e monitoramento de água, educação sobre a produção e reciclagem de lixo, estendendo para todos os municípios do território, compreendendo a zona rural e urbana.

Para alcançar tamanhas metas, é preciso que haja ampla participação e empenho das institucionalidades criadas no território, dos órgãos municipais, estaduais e federais existentes no território, responsáveis por cada especificidade elencada no planejamento que é o reflexo das demandas da população do território, bem como das organizações da sociedade civil que são fundamentais no processo de desenvolvimento territorial.

A tabela 6, apresenta a visão estratégica que as institucionalidades do território esperar alcançar com esse modelo de planejamento e desenvolvimento nos próximos anos.

Tabela 06: Visão de Futuro do Território Velho Chico

Visão de Futuro

O Desenvolvimento no Território Velho Chico será sustentável, através do fomento e estruturação das cadeias produtivas, da valorização do protagonismo da sociedade civil, promoção da igualdade de gênero, raça e etnia, do fortalecimento das políticas públicas e da melhoria da qualidade de vida das famílias.

As ações produtivas do Território terão uma forte responsabilidade com o meio ambiente onde os ecossistemas são a garantia da biodiversidade e as matas ciliares estarão todas preservadas.

A agroindustrialização e comercialização dos produtos agrícolas e não agrícolas serão feitas de forma organizada, e seus resultados revertidos em benefício da coletividade.

As famílias urbanas e rurais terão a posse legal da terra para produção e moradia, acesso à recursos financeiros e assistência técnica adequadas as demandas territoriais.

A educação será garantida no campo e na cidade em todos os níveis, valorizando os saberes locais e a identidade cultural do povo.

Os municípios do Território Velho Chico estarão com seus sistemas de cultura implantados (órgãos gestores, conselhos, planos e fundos municipais de cultura); grupos artístico-culturais estarão organizados e instituídos; cursos de formação continuada estarão sendo realizados para gestores e agentes culturais; a rede de comunicação estará fortalecida e diversas ações culturais estarão sendo desenvolvidas nas escolas.

F

A definição da Visão de Futuro do território expressa no PTDRS, foi elaborada pelos grupos de trabalho que representaram de forma sintética qual cenário se espera em cada eixo do desenvolvimento. Tendo como base o diagnóstico da realidade atual e do desenho do futuro que todos esperam vivenciar, foram organizadas as prioridades territoriais em função de eixos, programas e projetos que traduzem as dinâmicas dos diferentes espaços e categorias.

A visão de futuro que o território possui, é uma visão diferenciada daquela que foi desenvolvida ao longo da história pelas oligarquias políticas, sobretudo no campo das políticas públicas. As organizações responsáveis pela execução dos projetos no território devem atentar-se para promover o desenvolvimento sustentável e melhoria da qualidade de vida da população, fundamentado no respeito e valorização do ser humano, atentar para as peculiaridades culturais, como potencialidades específicas da região.

O PTDRS aparece como sendo o instrumento mais importante que o território possui, pois além de representar o resultado de um esforço coletivo, expõe como finalidade auxiliar na articulação e mobilização, seja interna ou externa, para buscar o desenvolvimento e implementação dos programas e projetos territoriais, em suas diferentes escalas e com atenção as diferentes categorias, visando a dinamização socioeconômica, cultural e ambiental do território.

A Coordenação Executiva do território possui um entendimento de que o PTDRS é o instrumento primordial para a articulação das políticas territoriais, porém admite não ter avançado muito nesse item. Algumas entidades e municípios vêm preocupando com a execução de suas políticas a partir do que foi pactuado no PTDRS, mas ainda de forma pontual e individual. De modo geral, o território não avançou no sentido de utilizar o PTDRS como instrumento de negociação seja na esfera municipal, estadual ou federal. Os projetos das entidades do território continuam sendo elaborados a partir dos editais demandados pelos órgãos estaduais e federais que também não possuem culminância direta com as demandas dos PTDRS.

Contudo, o PTDRS precisa ser negociado com todas as organizações responsáveis pelo desenvolvimento do território nas diferentes esferas municipais, estaduais e federais. A partir dessa negociação, elaborar plano de trabalho, de acordo suas competências especificando: projetos e ações a ser executado; prazo

de execução; órgão responsável; estratégia de execução; organismo do território responsável pelo acompanhamento junto ao Colegiado Territorial.

A procedência principal de recursos destinados à implementação da política de desenvolvimento territorial, teve origem no próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário que disponibilizou até então, rubricas de investimentos em custeio e infraestrutura por meio de financiamento direto de projetos. Esses recursos representam uma parcela mínima dos recursos necessários para a implementação dos projetos propostos no PTDRS. Portanto, se faz necessário que os recursos e investimentos federais e estaduais aplicados pelos organismos públicos que possuem ação no território, seja geridos de acordo as demandas e estratégias definidas e sistematizadas no PTDRS, bem como os recursos públicos disponíveis no próprio território, especialmente os recursos dos orçamentos municipais, que podem ser articulados em cada município e conduzidos para o financiamento de ações, de âmbito municipal, sobretudo aqueles já definidos no PTDRS.

É importante ter clareza que o PTDRS mesmo quando entregue aos governos, não é um plano de governo e sim um plano do território. Porém, ele precisa ser negociado com as diferentes esferas de governo municipal, estadual e federal para que seus programas e projetos sejam considerados no planejamento e orçamento governamental.

Observa-se, no entanto, que o território continua dispensando maior atenção pela reivindicação da fonte de recurso oriunda da SDT, enquanto os demais ministérios, secretarias do Estado e organismos públicos federais e estaduais continuam a elaborar e executar seus programas e projetos de forma individualizada e desarticulada entre eles e com o Colegiado Territorial. Nesse caso, percebe-se que não estão sendo levados em consideração os programas e projetos, suas prioridades e estratégias estabelecidas na fase do planejamento territorial coletivo.

Da mesma forma as organizações da sociedade civil: ONGs, movimentos sociais, federações, entidades religiosas, sindicatos, cooperativas, associações, precisam executar seus projetos em conformidade com o planejamento coletivo, ao contrário, estariam reproduzindo a prática do planejamento individualizado ao desconsiderar o conjunto de esforços coletivos, ao mesmo tempo em que fragilizando a própria estratégia e estrutura organizativa criada no território.

A prática do planejamento e das negociações coletivas favorece maior compreensão das lideranças e das organizações territoriais a respeito de um diálogo, com os governos e com os parceiros, onde o que prevalece não é a negociação de elementos isolados, mas de um conjunto de fatores entrelaçados e responsáveis por promover as mudanças necessárias, levando-as a compreender a ação pública e os desafios de uma gestão social de políticas públicas, sendo que, é nesse espaço onde se cria as condições iniciais para a governança territorial.

O exercício concreto das práticas da gestão social pelas lideranças locais, através do fortalecimento das diferentes institucionalidades e Colegiado Territorial, considerado e reconhecido tanto pela sociedade civil como pelo poder público, como espaço coletivo de debate e de definições de prioridades, conduz à inclusão processual, de outros segmentos da sociedade antes deixados à margem do debate das políticas públicas como os indígenas, mulheres, jovens, quilombolas, pescadores e demais categorias presentes no território.

Por último o ciclo do **controle social** que implica ao território acompanhar e zelar pela transparência dos processos. Essa fase implica na sensibilização, determinação e mobilização permanente dos agentes sociais responsáveis pelo desenvolvimento do território.

De acordo guia elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial a gestão social é entendida como:

certa maneira de gerir assuntos públicos, nesse caso em particular as políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento dos municípios envolvidos. Para que ela ocorra de maneira eficaz, deve-se apoiar em sistemas descentralizados, baseados na participação, com maior fluidez e densidade de informação, com estabelecimento de parcerias e de articulações em rede. Em desenvolvimento territorial isso requer a construção de pactos de concertação social [...], o detalhamento do pacto em um plano de desenvolvimento negociado, a construção de institucionalidades e, finalmente, mecanismos de controle social sobre as ações previstas no plano (BRASIL/MDA/SDT, 2005).

Fazer o controle social do desenvolvimento do território significa atingir o processo macro, por meio do qual a sociedade local interage com os rumos dos programas e projetos pactuados com as diferentes instâncias, expressos no Plano

Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável–PTDRS. Significa ainda a participação proativa de todo o processo da gestão social desse desenvolvimento, desde seu planejamento, quando é definida a visão de futuro que expressa o estado desejado pelo território, evoluindo para as construções de arranjos institucionais e ações de articulação e negociação de políticas públicas.

O Controle é o elemento do ciclo da gestão social do desenvolvimento que possibilita ao conjunto dos atores sociais, o acesso às informações sobre as ações e projetos em implementação no território a tempo de analisarem se as ações estão acontecendo como foi planejado e pactuado, se as ações estão de fato contribuindo e gerando os resultados desejados e, se não estiverem, decidirem que medidas devem ser tomadas para retornar ao rumo desejado. Ao mesmo tempo em que produz informações sobre o andamento das ações que estão sendo executadas no território e as disponibilizam para as instancias executoras das políticas públicas.

Dessa forma, ganha destaque dois processos na perspectiva do desenvolvimento do território: a descentralização e transparência das políticas públicas e o empoderamento dos atores locais para conduzir os processos inerentes ao desenvolvimento.

A Coordenação Executiva do Território Velho Chico confirma não existir nenhum instrumento implantado no território que possa facilitar o controle social sobre as ações desenvolvidas pelas diferentes esferas de governo. Logo na fase de implantação da política, a SDT criou o Sistema de Gestão-SGE, foi repassada senha para a Coordenação Executiva, o território alimentou esse sistema por algum tempo, inserindo informações sobre a organização do território, mas logo interrompeu o fornecimento de informações.

A Coordenação Executiva afirma ainda que não tem feito o controle social das ações que são executadas no território por duas razões: primeiro pelo fato de não possuir um instrumento de controle em funcionamento, onde possa alimentar um sistema continuamente, fazer análises e avaliações sobre a execução dessas ações, também por não haver pessoas liberadas para a execução de tarefa dessa natureza. E segundo, por outra razão mais complexa, quando afirma que poucas são as ações executadas no território, seja pelo governo federal ou estadual, que passam pelo conhecimento ou discussão da Coordenação Executiva do Território, então questiona: como fazer o controle social daquilo que não se conhece?

Teixeira, explica:

o território não faz o controle social de forma sistematizada ou com o uso de instrumentos, porém tem acompanhado por meio de observação e acompanhamento das ações. Esse é um trabalho que tem sido feito principalmente pelas Câmaras Técnicas, quando avaliam e discutem as políticas que foram propostas e que estão em execução no território (TEIXEIRA, 2012).

O referido documento (BRASIL/MDA/SDT, 2005), afirma que se espera ao final dos ciclos, alcançar os seguintes resultados: tecido social do território reconhecido e mobilizado; diagnóstico e plano de desenvolvimento territorial e planejamento da execução das iniciativas elaboradas; arranjos institucionais estabelecidos; programas e projetos específicos elaborados, negociados e em execução; objetivos e metas monitoradas e avaliadas sistematicamente; sistema de gestão social retroalimentado; agentes sociais dominando o processo de gestão social do território.

No cenário atual, as intervenções governamentais delineiam-se sob a direção das emergentes expectativas do desenvolvimento local com base territorial, onde o recorte territorial constitui como a mais recente orientação das políticas de desenvolvimento rural. O Estado começa a investir em políticas públicas com o propósito de garantir direitos sociais e cidadania a milhões de pessoas que aos poucos foram sendo excluídas dos processos de desenvolvimento adotados pelos governos anteriores, criando novos arranjos territoriais com o objetivo de romper com os enfoques setoriais existentes.

Para isso, a estratégia é utilizar o Território como palco de negociações e execução de ações, com o envolvimento pactuado dos atores locais no planejamento e controle dos processos decisórios, ao tempo em que reforça o processo de empoderamento desses atores.

Na prática da organização do território constata-se a priorização de um público-meta, representados pelas organizações predominantemente rurais como agricultores familiares, famílias assentadas da reforma agrária, comunidades tradicionais: fundos de pastos, quilombolas, indígenas e ribeirinhos. Outras

categorias que possuem ligação mais forte com o urbano, mesmo aquelas que têm no campo suas origens, não são igualmente priorizadas pelas ações territoriais.

Apesar da ampla espacialidade compreendida pela SDT como “campo e cidade”, na prática, as ações são fortemente orientadas pelo viés setorial, seja na mobilização dos atores, na composição organizacional, no planejamento ou na formulação dos programas e projetos e das políticas públicas, embora no discurso governamental ou mesmo dos organismos sociais seja da inclusão e do desenvolvimento do território de forma integral.

A política de desenvolvimento territorial é apresentada como “elemento integrador dos espaços, dos agentes sociais, das organizações que atuam no território, das ações que aqui são planejadas e desenvolvidas, seja de nível municipal, estadual ou federal”, no caso do Território Velho Chico, as institucionalidades constituídas possuem viés voltado fortemente para o rural, conferem também capacidade de planejamento, articulação e controle social sob políticas voltadas para o universo rural, sendo desenvolvidas pelas diferentes esferas de governo e de seus diferentes setores.

As políticas públicas apontadas com maior destaque no território são reflexos dessa ligação mais forte com o campo, que é a política de comercialização dos produtos alimentícios produzidos pela agricultura familiar, através dos Programas PAA e PNAE. Os referidos programas adquirem os alimentos: mel, doces, sucos, bolos, biscoitos etc, intermediada pelas organizações da agricultura familiar, nesse caso a Cooperativa de Apicultores e Associações de mulheres e de produtores (as) e repassam para as escolas da rede pública, assentamentos da reforma agrária e outros programas sociais existentes no território.

Nos anos de 2011 e 2012, o território vem passando por um quadro de indefinições em relação à política por parte do governo federal, a exemplo da falta de repasse de recursos de convênios pactuados nos anos anteriores com as entidades bem como a falta de financiamento dos projetos do PROINF que é destinado para financiamento de projetos estruturais, elaborados pelo território via Prefeituras Municipais e outros órgãos públicos, além do não lançamento da Matriz de Ações de 2011 e 2012 como ocorridos nos anos anteriores.

O Programa Território da Cidadania-PTC que até 2011 foi coordenado pela Casa Civil e se constitui no principal instrumento de mobilização, articulação e implementação de ações de 19 ministérios com abordagem territorial, porém sofreu interrupção nos últimos anos e somente agora no final de 2012 há sinais de retomada.

O Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT que é executado pela SDT, também sofreu interrupção de repasse de recursos para os convênios firmados com as entidades parceiras responsáveis para apoiar às novas institucionalidades territoriais na gestão participativo, o que provocou o encerramento de contratos com os articuladores estaduais e territoriais, principais agentes responsáveis de fazer a ponte entre o Ministério, Estados e os territórios, essa situação vem provocando certo grau de desmobilização do Colegiado Territorial, trazendo insegurança por parte do território, em relação à continuidade da política de territórios rurais.

Percebe também no território uma falta de uniformidade sobre a compreensão do conjunto da política em suas diferentes fases de implementação, sobretudo na fase do controle social. Surgindo daí a necessidade de promover um ciclo de eventos de caráter informativo, para socializar informações aos agentes territoriais (Colegiado Territorial, Coordenação Executiva, Câmaras Temáticas, Núcleo Técnico) sobre suas competências, papéis, responsabilidades, ferramentas de poder e de oportunidades. Nota-se não ser muito claro qual seu papel, em algumas institucionalidades criadas no território.

Os ciclos de debates e atualização de informações são continuamente realizados pela SDT e pelo Estado, porém atinge um número limitado de representantes de cada território. Se percebe que, as informações básicas sobre a concepção, estratégias, mecanismos de implementação da política territorial, instrumentos de controle social e, sobretudo as novas estratégias que estão sendo adotadas para continuidade da política, são informações elementares, porém ainda não foram apropriadas pela sociedade ou até mesmo por representações do território. O que torna imprescindível a criação de ciclo para fazer fluir as informações elementares sobre os processos de implementação da política, seja entre as organizações ou a sociedade de modo geral e assim possibilitar o controle social.

De acordo Jerônimo Rodrigues, Secretário de Desenvolvimento Territorial, a estratégia territorial enfrenta hoje uma crise de participação e se as pessoas não estão motivadas e qualificadas para participar, coloca em cheque a política e o Estado acaba aparecendo com maior destaque. A política territorial é vista como salvação dos problemas das regiões, porém vale lembrar que o território é um local onde produz conflitos, é um local de negociar projetos, ali possuem entidades, igrejas, movimentos, partidos políticos, além do acúmulo de experiências latentes. E é esse conjunto que faz a política territorial.

Segundo sua análise, os territórios ainda não conseguiram avançar na negociação e implementação dos PTDRS, pois esses planos foram elaborados para serem executados pela SDT e esta sozinha, não consegue implementá-los. Existem muitos problemas históricos no território que influenciam no andamento da política a exemplo da concentração das terras, os efeitos da seca, déficit na educação... E a política por estar ainda em fase inicial de implementação não consegue resolver todos esses problemas.

Considerando o déficit socioeconômico que se encontra ainda hoje no campo, não pode esperar que somente o MDA e a SDT vão conseguir implementar ações capazes de resolver as problemáticas e desenvolver o campo, é preciso articular todos os demais ministérios e departamentos que detém do conjunto de recursos capazes de desenvolver as políticas necessárias para desenvolver o campo, fazer dele um lugar bom para se viver e não somente desenvolver alguns setores econômicos como a agricultura e a pecuária.

Para o Secretário, algumas das ações que a SDT vem planejando e executando apontam para a ampliação e qualificação da política nos territórios:

a) Formação das Células, instrumento de informação, para munir a Coordenação Territorial de informações qualificada, além de fazer avaliações e construir críticas para contribuir nas diferentes fases e processos, pois ainda não possuem outros bancos de dados que possam reunir as informações necessárias sobre o conjunto de territórios.

As Células foram criadas pela SDT em 2010, a partir de convênio com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), para coletar, registrar e analisar as informações sobre os territórios rurais, além de

fornecer informações como subsídio à qualificação do processo de gestão social para os Colegiados Territoriais. Cada Célula é formada por professores, profissional liberado e estudantes bolsistas de uma Universidade existente no território. Atualmente possui 15 Células constituídas no Brasil e as Universidades participantes do estudo, feito em parceria pela SDT/MDA/CNPq, são responsáveis por 27 projetos de pesquisa e extensão, que apoiam 37 territórios rurais, incluindo 607 municípios do País.

b) Investimento na relação com os Estados para que os mesmos possam assumir de forma efetiva a política, pois a SDT não possuem estrutura para assumir sozinha todos os processos inerentes a territorialização em todos os Estados. Já se observa que alguns deles têm absorvido e incorporado às suas políticas, constituindo suas próprias equipes que conduzem a estratégia de desenvolvimento territorial dando continuidade às ações planejadas no âmbito do próprio Estado, seguindo orientações da SDT.

c) A SDT vem trabalhando para buscar um alinhamento com outros ministérios, no sentido de avançar na estratégia de implementação da política de territórios rurais como uma política do Estado brasileiro.

d) Nos últimos anos a SDT sofreu redução dos recursos financeiros por parte da União e tem enfrentado dificuldade com a liberação de recursos via Contratos de Repasse para os territórios, o que tem causado uma desaceleração no andamento da implementação da política.

Explica ainda que fazer o Controle Social das ações territoriais não é uma questão simples, mas um processo que pode demorar em perceber seus primeiros resultados. Esta é uma questão cultural vivenciada por todas as organizações do território e não só pelo Colegiado Territorial, no entanto, todos devem exercitar essa tarefa, seja as ONGs, os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, cooperativas, associações, igrejas, movimentos sociais. O Colegiado Territorial tem contribuído muito com a SDT para avançar nessa tarefa, como certo, não é uma tarefa que se consegue de um dia para o outro, envolve mudança de atitudes e deve ser trabalhada em parceria com a educação, só assim poderá promover essa mudança, seja por parte das próprias organizações ou da sociedade em geral.

O Secretário Jerônimo Rodrigues, aborda ainda outras ações que estão sendo planejadas pela SDT para a continuidade da política nos territórios rurais onde segundo ele, a SDT coordena e motiva o processo de implementação da política, porém não tem em seu orçamento, recursos financeiros e quadro de pessoal suficiente para a implementação da política nos territórios. Por isso, a Secretaria vem desenvolvendo ações no sentido de integrar os demais ministérios como a Educação, Saúde, Integração, Desenvolvimento Social, Ciência e Tecnologia, dentre outros, na estratégia, e a partir deles, continuar financiando a política nos territórios.

Outra estratégia destacada é referente o envolvimento dos Estados, os Deputados Federais e Estaduais que podem contribuir inclusive colocando emendas parlamentares para financiar projetos de articulação e desenvolvimento dos territórios. Isso já vem ocorrendo com diversos parlamentares, no entanto, é preciso continuar o processo de sensibilização e mobilização para ampliação dessa prática. No caso dos Estados, foram separados em blocos, de acordo o estágio de organização dos territórios, e a partir desse mapeamento, traçar estratégias de atuação para ajudar cada território no seu desenvolvimento.

Outras ações são destacadas pelo Secretário que na sua avaliação contribuem para fortalecimento da estratégia, a exemplo da elaboração dos PTDRS, considerado grande avanço para os territórios, pois além de garantir qualidade ao planejamento, contribuiu para o empoderamento dos Colegiados Territoriais; os Consórcios Públicos intermunicipais; os Comitês de Bacias Hidrográficas; as Redes de Colegiados Territoriais (estadual e nacional). Enfatiza que a Rede Nacional de Colegiados Territoriais precisa provocar uma avaliação, para extrair “o que ficou de pé, e já se percebe que uma coisa que ficou de pé foi a política territorial”, sua continuidade depende da sociedade civil mobilizar junto aos governos para fazer um novo pacto para a continuidade da política.

A SDT vem desenvolvendo ações e estratégias de nível macro, consideradas importantes para ampliar o nível de articulação com outros setores nacionais e internacionais, o Secretário cita como exemplo a integração à Reunião Especial da Agricultura Familiar-REAF e ao Pró-Territórios – Articulação de Governos dos Países Ibero-americanos no qual exerce a função de Secretário Executivo, isso tem

possibilitado a troca de experiências sobre os diferentes modelos de desenvolvimento em curso nos demais países.

Com o mesmo nível de importância, o Secretário afirma que vem concentrando esforços junto a Casa Civil para qualificar o Programa Territórios da Cidadania e lançamento da matriz de ações para o ano de 2013. O Programa Brasil Sem Miséria deve ser fortalecido a partir dos Planos de Desenvolvimento dos Territórios bem como o Mapa de Oportunidades que deve ser iniciado a partir dos territórios menos desenvolvidos.

Apesar das limitações apontadas do ponto de vista da dinâmica de operacionalização da política de desenvolvimento territorial, as lideranças locais entrevistadas apontam que esse programa constitui um grande avanço na concepção e implementação de políticas públicas para o meio rural. O que tem permitido ampliar o quadro de organizações, o entendimento sobre a visão de mundo das lideranças, ampliar suas percepções sobre a realidade local e o projeto de vida e de desenvolvimento coletivo e a capacidade de planejamento das ações que devem ser executadas no território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As abordagens teóricas contemporâneas que têm dominado o debate sobre o processo de ocupação e construção do espaço, procuram explicar aspectos como a dominação social, a constituição e expansão do poder do Estado, a geopolítica, a reprodução das relações capitalistas, a problemática da desigualdade do crescimento, a importância da comunicação como forma de controle da vida cotidiana e as próprias bases do conceito geográfico.

Mais recentemente as questões relacionadas ao território vêm ganhando cada vez mais importância nos estudos das diferentes áreas da ciência, uma vez constatada que a visão territorial não se limita a determinados aspectos, mas englobam fatores políticos que influenciam diretamente no território, as transformações impulsionadas pelos entes pertencentes ao território ou por órgãos do poder público, as interferências políticas administrativas que demarcam o exercício do poder, ou seja, apesar da evidência da atuação dos indivíduos na organização e transformação do território, evidência também, e com maior destaque a atuação do Estado, através da implementação de ações, algumas pontuais, outras com maior alcance, e as políticas públicas.

O território enquanto tal é um espaço construído pelo sujeito dominante, esse sujeito pode ser os próprios que vivem no território, as corporações internas e externas, como pode ser também o Estado. Esse território é apropriado e organizado de acordo com os diferentes interesses e objetivos. Esse domínio e conseqüentemente sua modificação mantem controles e influências sobre o comportamento de outros, aí se estabelece a base fundamental do poder.

O poder que se estabelece no território não é como uma organização separada, localizada em uma parte ou outra, ou apropriada por alguém em particular, mas como algo que está distribuído em todos os níveis, por meio da cadeia social, é como um organograma de forças hierárquicas que dá sustentação a todos os seus componentes. Dessa forma, é possível identificar múltiplos poderes que se manifestam de diferentes formas e interesses na ocupação do território e dos espaços regionais.

Na busca da afirmação ideológica, social, econômica, cultural se expressam os valores, não apenas materiais, mas também éticos, espirituais, simbólicos, afetivos, que se apresentam entrelaçados, porém ora se contradizem e chocam com interesses diversos ou adversos também presentes no mesmo espaço.

A forma de organização com vista ao planejamento e gestão social das políticas públicas, na abordagem do desenvolvimento rural territorial que vem sendo consolidada no território, pressupõe que o desenvolvimento ocorre a partir de um processo social participativo, construído a partir da base, diferente do processo histórico baseado no coronelismo e clientelismo ao qual foi submetido a região nordeste e que resultou na mais profunda situação de exclusão social.

Com isso, o território vem enfrentando o grande desafio de reforçar seu “tecido social” por meio das estruturas existentes, como os movimentos e organizações sociais e as demais institucionalidades organizadas no território com potencial de desenvolvimento endógeno, na perspectiva de promover o desenvolvimento e com isso reduzir as práticas históricas responsáveis pelas desigualdades e desequilíbrios existentes na região.

As organizações do território, ao elaborarem seu planejamento, conseguiram trazer para dentro da política territorial as concepções e propostas que sempre defenderam ao longo das últimas décadas para a região semiárida, ou seja, a proposta de convivência com o semiárido. Organizações como a Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco-FUNDIFRAN, que atua no território há 40 anos, e o Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada-IRPAA, que atua no semiárido brasileiro há mais de 20 anos, sempre defenderam um projeto técnico político para a região, pautado na convivência com o semiárido. Para isso, investiram na construção de uma visão crítica e política junto às lideranças, por meio da capacitação e formação de multiplicadores da proposta, ou seja, formação de pessoas com sensibilidade em perceber a região em todo seu o conjunto, perceber seus problemas, suas causas e efeitos, mas também suas possibilidades, e a partir dessa nova visão, propor estratégias e políticas públicas para seu desenvolvimento.

A proposta defendida pelas organizações da sociedade civil no território, tem se dado no sentido de construir um modelo de planejamento que consegue retratar a realidade da região e, a partir desse retrato, desenvolver os programas e projetos baseados nas possibilidades existentes e que melhor se adequam às condições

climáticas, geológicas, sociais, econômicas, culturais, sobretudo aqueles que levem à estruturação de um conjunto de elementos que possibilite a orientação, a proposição e execução de políticas públicas eficazes e capazes de promover a superação das desigualdades e da pobreza.

O Plano Territorial (PTDRS) não atribuiu a questão da desigualdade existente no território, meramente à questão da irregularidade climática, como tem apresentado outros modelos de planejamento já executados na região por governos anteriores, mas a um problema histórico e crônico que muitos governos evitaram e continuam evitando enfrentar, como a questão da concentração das terras na região, seguido de questões relacionadas a falta de armazenamento e má distribuição da água.

Essa questão é reforçada pela fala do agricultor Lourivaldo Soares (Lourinho) representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Paratinga quando afirma: “o território aqui é rico de água, é banhado de ponta a ponta pelo Rio São Francisco, não consigo entender porque tantas famílias ainda passa sede morando bem próximo do rio, percebo que tem algo errado”.

Observam-se outras questões que caracterizam o território como emblemático, ou seja, regiões onde ocorreram investimentos em processos produtivos, mas não conseguiu dinamizar as potencialidades econômicas existentes. Pode-se listar alguns fatores que tem contribuído para o avanço na melhoria das condições econômicas e sociais da população no território: implantação de projetos com tecnologia moderna, mas sem o conhecimento e compreensão adequada sobre as características edafoclimáticas da região, seus limites, especificidades e potencialidades; introdução de projetos não adequados ou centralizadores dos recursos naturais, terminaram por agravar ainda mais os problemas ambientais, sociais e econômicos; somam-se a esses limitantes os baixos níveis de formação escolar de uma parcela expressiva da população; a inexistência de centros tecnológico para desenvolver competências locais; centralidade das atividades produtivas na exploração de recursos naturais de forma desordenada.

De forma ampla e bem estruturada o território passou a discutir, sistematizar e propor programas e políticas para fortalecimento e reestruturação do sistema de educação do campo, da cultura não somente na sua forma simbólica, mas para promover a “economia da cultura”, o fortalecimento e profissionalização dos

sistemas produtivos existentes no território, a democratização do acesso a terra, o acesso aos meios de comercialização, a qualificação, adequação e democratização do sistema de assistência técnica para todas as categorias de trabalhadores do território.

Outras propostas são amplamente discutidas e sistematizadas pelas organizações do território, com base no projeto político que sempre compreendeu e defendeu que, os fracassos relacionados ao desenvolvimento econômico e social, não estão na verdade relacionados às condições do clima ou da falta de alternativas, e sim, à falta de compreensão adequada sobre a região, seus limites, especificidades e potencialidades e, sobretudo, às políticas compensatórias e clientelistas que terminaram por agravar ainda mais os problemas ambientais, sociais e econômicos na região.

No entanto, para que os governos municipais, estaduais e federal, enquanto sujeitos promotores, possam implementar essas políticas da forma como estão sendo propostas pelo território, é preciso, dentro da estrutura do governo, ampliar a visão, mudar posturas e fazer o aperfeiçoamento dos sistemas, das políticas que já estão em execução nas suas diversas formas. As organizações do território possuem ainda grande tarefa à frente, para fazer acontecer essa mudança.

Fazer gestão de políticas públicas planejadas por uma região “pobre” e por uma parcela da população mais “pobre”, que não faz parte da mesma base das oligarquias e das elites da região, nunca foi do interesse dos governos e aliados do nordeste, mesmo dos governos ditos “populares”. Mudar o quadro de pobreza, possibilitando emancipação, autonomia e dignidade para a população, sobretudo a que hoje depende do auxílio dos programas sociais para sua sobrevivência, nunca estiveram na pauta das prioridades dos governos e sim da própria sociedade que, por meio de suas organizações, construiu histórias de lutas, de mudanças e de cenários favoráveis para a região.

Outra questão muito evidente na gestão da política no território é sobre a governança. Analisando a diversidade de instituições presentes no território verifica-se que há um quadro favorável de representações, composto em parte por aquelas que já possuem maior tempo de experiência e aquelas que foram constituídas por ocasião da implantação da política no território. Porém, é preciso que ambas atuem de forma contínua e, sobretudo de forma articulada no sentido de “forçar” essa

articulação de políticas públicas, em todos os níveis de governo (municipal, estadual e federal), pois assumir a tarefa de reduzir as desigualdades sociais e econômicas e promover a sustentabilidade nos municípios cabe as três esferas de governo.

A governança é um aspecto que precisa avançar dentro da política territorial não só por parte das organizações do território, mas também por parte das Redes dos Colegiados Territoriais. Essas precisam “ousar” mais, ir além daquilo que o Estado tem oferecido. Percebe-se ainda a necessidade de dialogar mais com o próprio Estado, com Ministérios, Poder Legislativo, Redes, iniciativas privadas que direta ou indiretamente possuem interferência no território, no sentido de garantir a articulação das políticas, seja internamente entre os próprios organismos, ou na relação direta com o território.

Há clareza de que a concepção da política territorial surge como um novo movimento de desenvolvimento endógeno, em contraponto à ideia dos modelos centrados em Pólos de Desenvolvimento que marcaram a estratégia de integração nacional, inclusive do Estado da Bahia. É possível observar que essa estratégia é centrada no reconhecimento e desenvolvimento das potencialidades internas de cada território, o que contribui com os propósitos da integração e do desenvolvimento do território. O ponto chave desse enfoque se baseia na estratégia de considerar, motivar e desenvolver cada componente presente no universo local (humano, social, cultural, político, financeiro, ambiental), e estruturar as ações em torno de projetos pensados coletivamente, com alcance territorial.

Esta estratégia privilegia os componentes, os fluxos, as dinâmicas e as redes locais com o propósito de formular um projeto integrado de desenvolvimento que permite considerar as possibilidades de integração com outros espaços, territórios e mercados a partir de suas próprias potencialidades e experiências já desenvolvidas ou em fase de desenvolvimento.

A nova estratégia adotada para o desenvolvimento dos territórios rurais diferencia-se em relação às políticas anteriores, ela surge com o propósito de reconhecer as desigualdades existentes entre o espaço urbano e rural e ao mesmo tempo potencializar suas relações intrínsecas a partir da adoção de estratégias para superar a pobreza existente nesses espaços. O que antes era decidido em gabinetes para um público, considerado pela elite brasileira “sem capacidade de pensar ou decidir seu próprio destino”, hoje abre uma nova perspectiva para que as

entidades e organizações representativas do meio rural façam intervenções para a concretização de projetos endógenos construído coletivamente.

No território, essa concepção de desenvolvimento, da forma como vem sendo discutida, se apresenta como estratégia capaz de amenizar as dificuldades existentes nos municípios, contribuir com a desconstrução de um modelo considerado conservador, ao mesmo tempo construir um novo formato com vista ao desenvolvimento, pautado na sustentabilidade econômica, social, cultural e ambiental.

Numa compreensão mais ampla, a estratégia da política territorial não deve ser vista como “porta de entrada” de ações, projetos ou políticas para o território de forma “pacífica”, mas como grande oportunidade para as categorias sociais e territoriais se articularem, se fortalecerem em torno de um projeto coletivo mais amplo, estruturado a partir dos anseios da base e que extrapole a prática da implementação de ações pontuais e sem perspectiva de mudança da situação atual.

O olhar a partir de diversas perspectivas permite compreender a estratégia como elemento que fortalece o território como um sujeito determinado, porém expressa o poder plural dos sujeitos em “embate” permanente entre a sociedade e o Estado.

Portanto, essa estratégia explicita a busca de impactos nos diversos segmentos da política pública, baseados na inserção e no desenvolvimento econômico do território, na obtenção da sustentabilidade dos modelos de gestão e de equidade social construídos no território, no desenvolvimento das oportunidades que visa garantir qualidade de vida à população rural e melhores possibilidades de desenvolvimento pleno da cidadania em seus próprios espaços e na consecução de um modelo de governabilidade que permita o pleno desenvolvimento dos programas e projetos territoriais.

Não há dúvidas que o alcance de tamanhos impactos não será atingido somente com as estratégias e ações administradas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial. É necessário que o MDA, responsável por coordenar essa política, desenvolva estratégias que levem à convergência do conjunto de políticas públicas, nos diferentes setores e níveis do Estado brasileiro, promovendo

dessa forma uma Articulação Federativa. Essa ação requer o envolvimento e afinidade dos diferentes ministérios, secretarias, departamentos no âmbito nacional, mas também a convergência da administração pública em níveis estaduais e municipais.

A principal dificuldade enfrentada pelos atores sociais no âmbito da política territorial são os vícios arraigados na administração pública brasileira e, sobretudo na região nordeste, que ainda hoje enfrenta resistência e dificuldade em incorporar na dinâmica do planejamento e gestão das políticas públicas, questões relacionadas a participação democrática, coletiva e o envolvimento do próprio conjunto de segmentos das esferas governamentais nessa nova dinâmica de construção de políticas públicas. O que leva a execução de ações verticalizadas, isoladas, fragmentadas e nem sempre condizentes com as demandas da população. Esta é uma questão que vem comprometendo a concepção e execução da política de desenvolvimento territorial.

Por fim, para garantir que o território seja de fato a unidade de planejamento e gestão das políticas públicas, se faz necessário a determinação de todas as instâncias governamentais (federal, estadual e municipal) para cumprir com os princípios da política de desenvolvimento territorial, considerar as instâncias colegiadas do território como espaço representativo da população que será beneficiada com as políticas a serem implementadas e, sobretudo, estabelecer mecanismos de gestão e controle social que permitam à sociedade local acompanhar a efetivação das políticas executadas no território.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Observatório CNG/UFPE-MESC/CPOAM-FASE/NE. Recife: Ed. Revan, 1990.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Trad. de Sérgio Bath, 9ª ed. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BAHIA. *Decreto nº 11.123 de 30 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação e composição do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual - PPA 2008-2011*. Salvador: 2008.

BAHIA/SEI. *Bahia Análise e Dados: pobreza, desigualdade e ciclos econômicos*. Em Pauta-Revista da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 1 v. (1991). Salvador, 2011. 21 v. n.3.

BAHIA/SEPLAN. *Consórcios Públicos: um novo instrumento de cooperação federativa*. Salvador, 2011.

BAHIA/SEPLAN. *Regimento Interno do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial-CEDETER*. Disponível em: <http://www.seplan.gov.br> Acesso em: 26 jul. 2012.

BRASIL/MI. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*. Disponível em: <http://www.mi.gov.br> Acesso em: 28 ago. 2012.

BRASIL/SGPR/SNA. *Diálogos Sociais: Rumo à Rio + 20. Amazônia em Pauta: acordo para o desenvolvimento sustentável*. Folder de comunicação da Presidência da República. Brasília, 2012. 4 p.

BRASIL/ MPOG/ SPIE. *Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília, 2011.

BRASIL/MDA/SDT. *Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais-PRONAT. Balanço de Gestão 2003 – 2010*. Brasília, 2010b.

BRASIL/MDA/SDT. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Guia para o Planejamento Territorial*. Documentos de Apoio nº 2. Brasília, 2005.

BRASIL/MDA/SDT. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Guia para o Planejamento Territorial*. Documentos de Apoio nº 2. / 2ª ed. Brasília, 2010a.

BRASIL/MDA/SDT. *Territórios Rurais*. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas/territoriosrurais> Acesso em: 30 mai. 2012.

BRASIL/MDA/SDT/ASCONTEC. *Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável-PTDRS*. Território da Cidadania Velho Chico. 2ª ed. Ibotirama/BA, 2010.

BRASIL/MDS. *Número de famílias cadastradas no Programa Bolsa Família nos Municípios da Bahia*. Disponível em: http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficios-e-contrapartidas. Acesso em: 28 ago. 2012.

BRASIL/MDA/SDT/CNCR. *Proposta para Constituição da Rede Nacional de Colegiados Territoriais*. Brasília, 2009.

CARVALHO, Taciana. *Comunicação oral*. Entrevista concedida no município de Ibotirama, outubro de 2012.

CASTRO, Iná Elias de. *Visibilidade da região e do regionalismo. A escala brasileira em questão*. In: LAVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana Maria da Frota; NABUCO, Maria Regina. (Orgs). *Integração, região e regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Lista de Beneficiários do Programa Bolsa Família nos Municípios da Bahia*. Disponível em: <https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br> Acesso em: 28 ago. 2012.

Colegiado de Desenvolvimento Territorial-CODETER/Velho Chico. *Nova Composição do Colegiado Territorial*. Ibotirama/BA, 2012.

COLEGIADOS EM REDE. *Carta de Princípios da Rede Nacional de Colegiados Territoriais*: Brasília, 2010.

Conselho Federal de Economia (COFECON): Comissão de Desenvolvimento Regional. *Mapa da Distribuição Espacial da Renda no Brasil*. 3ª ed., 2011. Disponível em: [http://www.cofecon.org.br/dmdocuments/docComissoes/publicacao\(3\).pdf](http://www.cofecon.org.br/dmdocuments/docComissoes/publicacao(3).pdf). Acesso em: 23 set. 2012.

COSTA, Wanderley Messias da. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. (Repensando a Geografia) 9ª ed. São Paulo: Ed. Contexto, 2000.

D'ARAUJO, Maria Celina; FARIAS, Ignez Cordeiro; HIPPOLITO, Lucia (Orgs). *IPEA – 40 Anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento*. Depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2005.

DELORENZO, Adriana. *Uma abordagem territorial para o Brasil rural*. Revista Fórum. Disponível em: <http://migre.me/9RQOY> Acesso em: 23 jul. 2012.

DEMATTEIS, G. *Sistema Local Territorial (SLOT): um instrumento para representar, ler e transformar o território*. In: ALVES, A.F.; CARRIJO, B. R.; CANDIOTTO, L. Z. P (org.) *Desenvolvimento territorial e agroecologia*. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 33-46.

DEYON, Pierre. *O desenvolvimento territorial: contexto histórico*. Série análises e reflexões. Obtido no site da Embaixada da França no Brasil www.france.org.br Impresso em: mar. 2001.

DIAS, Wilson José V. *Histórico da constituição dos territórios, elaboração participativa do PPA 2008/2011 e as boas práticas dos governos e Colegiados Territoriais para a gestão social do desenvolvimento nos Estados da Bahia e de Sergipe*. IICA/MDA/SDT. Salvador, 2010.

FAVARETO, Arilson; SEIFER, Paulo. *As diferentes formas de definir o rural brasileiro e algumas tendências recentes: implicações para políticas de desenvolvimento e combate à pobreza*. In: Série Desenvolvimento Rural Sustentável. *A Nova Cara da Pobreza Rural: desafios para as políticas públicas*. Carlos Miranda e Breno Tibúrcio (org.) IICA: Brasília, 2012. 16 v.

FERREIRA, Aurélio B. de Holanda. *Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa*. Coord. de ed. FERREIRA, M. Baird; eq. de lexicografia: ANJOS, M. dos – 7ª ed.- Curitiba: Ed. Positivo, 2008.

FERREIRA, Hildebrando. Comunicação oral. Entrevista concedida no Município de Bom Jesus da Lapa, outubro de 2012.

Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco-FUNDIFRAN. *Plano Territorial de Assistência Técnica e Extensão Rural – PLATER*. Território da Cidadania Velho Chico/BAHIA: 2012-2016.1ª ed. 2011.

FURTADO Celso. *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GNADLINGER, João. *A Busca da Água no Sertão: convivendo com o semiárido*. Juazeiro/BA: IRPAA, 2001.

GÓIS, Zélia. *As bases do planejamento e suas ferramentas*. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br> Acesso em: 20 set. 2012.

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel*. Porto Alegre: L&PM Editores Ltda, 1980.

HAESBAERT, Rogério. *Concepções de território para entender a desterritorialização*. In: SANTOS, M. et al. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

_____. *Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão*. In: *Geografia: Conceitos e Temas*. CASTRO, Iná Elias de; CORREA, Roberto L.; GOMES, Paulo C. da C. (org.). 11 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. *Sinopse preliminar do censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro, 2000, 7 v.

_____. *Indicadores Sociais Municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: 2011.

_____. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> Acesso em: 25 jul. 2012.

Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade-IETS. *Evolução do número de pobres no Brasil e Unidades da Federação*. Disponível em: www.iets.org.br Acesso em 25 set. 2012.

FERREIRA, Cleber Eduão (org.) *Antologia poética dos (as) cordelistas*. Território Velho Chico; Ibotirama/BA: FUNDIFRAN, 2012.

_____. *Comunicação oral*. Entrevista concedida no Município de Ibotirama/Bahia em outubro de 2012.

Sistema de Disponibilização de Dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas-IPEADATA. *Programa Bolsa Família*. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br> Acesso: 28 ago. 2012.

LAFER, Celso. *O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)*. In: LAFER, Betty Mindlin (org.) *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1997.

LEITE, Sérgio Pereira, *et.al. Políticas públicas, desenvolvimento territorial e atores sociais: descentralização, governança e novas formas de articulação no meio rural brasileiro*. In: *Anais do XXVIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos*. Rio de Janeiro, 2010.

MACHIAVELLI, Niccolo, 1469-1527. *O Príncipe*. Tradução de Roberto Grassi. – 6ª ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 2011.

MENDES, Ovídio Jairo Rodrigues. *Concepções de Cidadania*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, Dermeval Gervásio de. *Comunicação oral*. Entrevista concedida no Município de Ibotirama/Bahia em outubro de 2012.

PAIM, Sândalo. *Comunicação oral*. Entrevista concedida no Município de Bom Jesus da Lapa em outubro de 2012.

PERICO, R. Echeverri, *Identidade e Território no Brasil*. Tradução: Maria Verônica Moraes Souto. Brasília: IICA, 2009.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.

SANTANA, José Nivaldo de. *Comunicação oral*. Entrevista concedida no município de Riacho de Santana/Bahia em outubro de 2012.

ROCHA, Guarim Ferreira da. *Comunicação oral*. Entrevista concedida no Município de Bom Jesus da Lapa/Bahia em outubro de 2012.

RODRIGUES, Jerônimo. *Comunicação oral*. Entrevista concedida em Brasília/DF em agosto de 2012.

SANTOS, Dário Nunes. *A Importância do Sistema Fundo de Pasto para Sustentabilidade da Caatinga*. Monografia (Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável) Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2008.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: Território e Sociedade no Início do Século XXI*. 13 Ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SAQUET, Marcos Aurélio. *O conceito de território: movimento, processualidades, multiescalaridades*. In: SAQUET, Marcos Aurélio. *Abordagens e Concepções de Território*. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2007. 53-74 p.

SCHISTEK, Harald. *A convivência com o semiárido: um novo paradigma*. In: Instituto Humanitas Unisinos-IHU. Disponível em: <http://www.adital.com.br>. Acesso em: 05 jun. 2012.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. *Entre o combate à seca e a convivência com o Semiárido: transições pragmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) CDS/Universidade de Brasília (Série BNB Teses e dissertações, n.12). Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

SOARES, Lourivaldo. Comunicação oral. Entrevista concedida no Município de Paratinga/Bahia em outubro de 2012.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. *O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento*. In: Geografia: Conceitos e Temas. CASTRO, Iná Elias de; CORREA, Roberto L.; GOMES, Paulo C. da C. (org.) 11 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Wilson Neri de. Comunicação oral. Entrevista concedida no Município de Bom Jesus da Lapa/Bahia em outubro de 2012.

TEIXEIRA, Alassandro. Comunicação Oral. Entrevista concedida no Município de Ibotirama/Bahia em outubro de 2012.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA/GeografAR. *Acesso à terra e desenvolvimento territorial no Médio São Francisco*. In: Anais do XIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural "Conhecimentos para Agricultura do Futuro", 2007. Disponível em: www.geografar.ufba.br Acesso em: 30 jul. 2012.

VEIGA, José Eli da; FAVARETO, Arilson; AZEVEDO, Cristina M. A.; BITTENCOURT, Gerson; VECCHIATTI Karin; MAGALHÃES Reginaldo; JORGE, Rogério. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Série textos para discussão nº 1. Brasília: Convênio FIPE/IICA. (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

APÊNDICES



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL**

**PROGRAMA INTERNACIONAL DE BOLSAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DA
FUNDAÇÃO FORD**

**ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO
TERRITÓRIO**

1. *Composição e Organização das Institucionalidades do Território Velho Chico:*

1.1 Como está composto o Colegiado Territorial?

1.2 Quadro das organizações do Colegiado.

1.3 Como está composto o Núcleo Diretivo?

1.4 Há quanto tempo está no exercício a atual diretoria?

1.5 Como está composto o Núcleo Técnico?

1.6 Quadro da sua composição.

1.7 Como estão compostas as Câmaras Técnicas? Quantas CT estão funcionando? Quais foram as principais ações que elas apresentaram?

1.8 Quadro da composição

1.9 A composição das Câmaras Técnicas levou em consideração os eixos de atuação definidos no PTDRS?

1.10 Qual a composição da Rede de Entidades Parceiras?

2. *Participação das Institucionalidades do Território*

2.1 O Colegiado se reúne com frequência? Qual é a periodicidade dessas reuniões?

2.2 Como avalia a participação das institucionalidades criadas no Território:

2.2.1 Colegiado territorial?

2.2.2 Núcleo diretivo?

2.2.3 Câmaras temáticas?

2.2.4 Núcleo Técnico?

2.2.5 Rede de entidades parceiras?

2.3 A que se atribui esse nível de participação das Institucionalidades Territoriais?

2.4 Como avalia a inserção e participação dos municípios na política territorial?

() Ótima () Boa () Regular () Fraca () Porque?

2.5 Como avalia o nível de envolvimento dos diferentes segmentos existentes no território (comunidades tradicionais, mulheres, jovens) nas instâncias de participação e controle social da política territorial?

2.6 Quais avanços e limitações observadas sobre a participação das representações/ lideranças do território (poder público e sociedade civil), a partir da institucionalização da política de desenvolvimento territorial?

2.7 O Colegiado Territorial é um espaço que possui reconhecimento por parte da sociedade civil e do poder público (municipal, estadual, federal)?

() sim () não Como?

3. Gestão das políticas públicas

3.1 Quais as principais facilidades e dificuldades encontradas nas parcerias (sociedade civil e poder público: municipais, estaduais, federais) na implementação dos programas e projetos do território?

3.2 Existe Consórcio Público no Território?

() Sim () Não. Se sim, quais trabalhos são realizados em parceria com o território?

3. Controle social

3.1 O território alimenta o Sistema de Gestão-SGE da SDT?

3.2 Existe no território algum outro instrumento de acompanhamento ou fiscalização dessas políticas?

3.3 O território faz o controle social das políticas públicas que estão sendo implementadas (no território) por parte do governo federal, estadual e municipal?

() sim () não. De que forma?

3.4 Essas políticas estão de acordo àquelas propostas no PTDRS?

3.5 O território enfrenta alguma dificuldade para fazer o controle social das políticas públicas? Qual?

4. Resultados observados pelo território

4.1 Percebe alguma mudança na organização e participação das institucionalidades no planejamento e gestão das políticas públicas, a partir da organização do território? () sim () não. Quais?

4.2 Que ações o território tem desenvolvido para possibilitar os processos de capacitação e informação dos agentes de desenvolvimento sobre a política no território?

4.3 Considera suficiente? () sim () não. Porque?

4.4 As organizações sociais e públicas vêm fazendo a negociação dos programas e projetos demandados no PTDRS, de forma articulada com o Colegiado Territorial?

4.5 Como a política territorial tem contribuído com a dinamização econômica do território?



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL**

**PROGRAMA INTERNACIONAL DE BOLSAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DA
FUNDAÇÃO FORD**

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM REPRESENTANTE DO CAPPÁ

1. Como você retrata a atuação do CAPPÁ na tarefa do acompanhamento da execução do PPA?
() Ótima () Boa () Regular () Fraca. Porque?
2. As institucionalidades criadas para acompanhamento da política nos territórios (Colegiado, PPA-P, CAPPÁ, CEDETER) têm conseguido avançar na descentralização das estruturas do Estado?
3. Quais principais avanços percebidos a partir da atuação do CAPPÁ?



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL**

**PROGRAMA INTERNACIONAL DE BOLSAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DA
FUNDAÇÃO FORD**

**ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL**

- 1) O que a Secretaria tem planejado para a implantação da fase de Coordenação (negociação e implementação do PTDRS) e Controle Social da Política de Desenvolvimento nos Territórios?
- 2) Um elemento forte na política é a integração das institucionalidades - Ação Federativa.
- O que a Secretaria tem feito e quais ações planejadas para promover essa articulação?
- 3) Quais estratégias estão sendo desenhadas pela SDT para que os Estados assumam a política territorial?
- 4) Quais ações estão planejadas para a continuidade da política nos territórios rurais?



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL**

**PROGRAMA INTERNACIONAL DE BOLSAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DA
FUNDAÇÃO FORD**

TERMO DE CONSENTIMENTO

Pelo presente termo de consentimento livre, eu cidadão (ã), brasileiro (a), em pleno exercício dos meus direitos, aceito fornecer informações por meio de entrevista, dados, fotografias para a Pesquisa de Dissertação: **O Estado e o Desenvolvimento Regional na Bahia - A Política de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (2003–2010)**, desenvolvida por Elisabete de Oliveira Costa Santos, mestranda do Curso de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, bolsista do Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford.

Fui informado (a) sobre o objetivo principal da pesquisa que consiste em analisar o processo de construção e gestão da política de desenvolvimento territorial que está sendo implementado no Território Velho Chico no Estado da Bahia.

Declaro que as informações poderão ser utilizadas para fins de discussão do tema, autorizando também sua publicação para fins científicos.

Nome _____

RG/CPF _____

Local e data _____

Entrevistado _____