



UNIFACS

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
URBANO – PPDRU
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

DANILO UZÊDA DA CRUZ

**O ESTADO BRASILEIRO E A POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL**

Salvador
2014

DANILO UZÊDA DA CRUZ

**O ESTADO BRASILEIRO E A POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador – UNIFACS como requisito para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Cardoso Pedrão.

Salvador
2014

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador – UNIFACS, Laureate Internacional Universities.

Cruz, Danilo Uzêda da

O estado brasileiro e a política pública de desenvolvimento territorial./ Danilo Uzêda da Cruz.– Salvador: UNIFACS, 2014.

132 f. : il.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate Internacional Universities - LIU, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientador: Profº Dr. Fernando Cardoso Pedrão.

1. Desenvolvimento territorial. 2. Política pública. I. Pedrão, Fernando Cardoso, orient. II. Título.

CDD: 338.981

DANILO UZÊDA DA CRUZ

O ESTADO BRASILEIRO E A POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador – UNIFACS como requisito para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Fernando Cardoso Pedrão – Orientador _____
Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Salvador - UNIFACS

Regina Celeste de Almeida Souza _____
Pós-Doutora pelo Centre d'Études Techniques de l'Équipement de Lyon, CETE, França
Universidade Salvador - UNIFACS

Edivaldo Machado Boaventura _____
Pós-Doutor na Universidade du Québec, Montreal
Universidade Salvador - UNIFACS

Ildes Ferreira Oliveira _____
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (UNIFACS)
Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS

Salvador, 30 de setembro de 2014.

Aos meus filhos, meus pais, meus irmãos, a
Luciana, minha companheira. Sem vocês, nada
seria possível. Não seria possível tornar a
estrada em trecho! Obrigado para sempre!

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano – PPDRU por proporcionar um ambiente saudável, custoso, mas saudável, de produção acadêmica;

Aos Professores Costa Gomes, Edivaldo Boaventura, Jorge Uzêda, Laumar Neves, Fernando Pedrão, Noélio Spínola, Alcides Caldas, Carolina Spínola, pelas aulas que contribuíram para o desenvolvimento desse texto;

Ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando Pedrão que, sensível e crítico, tanto ao tema quanto as condições objetivas na produção desse texto, colaborou diligentemente, consertando e brigando para que esse trabalho concluísse os objetivos perseguidos. Valeu Pedrão!

Aos colegas do Mestrado, em especial a Ricardo, Luzinete, Tauan, Karen, Dolores, que estiveram mais presentes no cotidiano em sala de aula.

As funcionárias do PPDRU atentas e atenciosas Iracema, Regina e Gilsa, que cuidaram do programa e do aluno na mesma proporção, sem descuidar da ternura.

As condições materiais para o percurso não foram fáceis. O percurso seria mais longo se não fossem os apoios, as conversas e as intensas participações objetivas e subjetivas de amigos que sustentaram a possibilidade de questionar o modelo de desenvolvimento em curso, e objeto desse trabalho; as inquietações e interlocuções com esses amigos estavam e foram se agregando ao longo do trecho.

Aos companheiros da SEPLAN, CET, do IICA, e da SEAGRI.

Aos companheiros da Delegacia do MDA na Bahia, Lourival Gusmão, Ciro Cedraz, Gildete Calumbi, Joaquim, Leila, Izaque, Rômulo.

Aos colegas da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, o Diretor José Vivaldo Mendonça Filho, Marcos Rocha, Adna, Amélia, Lurdinha, Larissa, Gustavo, Adson, Rodrigo, Roberto, Graça, Alcides.

Os amigos de toda vida e de toda hora construindo, vibrando, Ildes Ferreira, Pedro Tor Jerônimo Rodrigues, Ciro Cedraz, Lourival Gusmão, Sérgio Costa, Igor Ferreira.

As amigas queridas Katia Marilda, Fabiana Mattos, Cristina Oliveira, Karin Silva, Virgínia Porto, um seletto grupo cuja amizade e o respeito ultrapassam a convivência diária.

Aos novos colegas da Graduação em Ciências Sociais que no vigor da sua juventude também me animaram a prosseguir, Emili, Lays, Marina, Cassio, Simone, Rithianne, D. Teresinha, Jai, Ivanete, Luana, Andréa.

A professora Dra. Maria Victória Espiñeira Gonzalez que sempre incentivou o projeto.

A professora Graça Druck que, na reta final, foi fundamental, me obrigando a uma leitura atenta sobre as determinações do capital no sistema político.

As professoras Odete Uzêda da Cruz e Luciana Mendes Senna, que leram e opinaram sobre o documento me auxiliando nos ajustes e no texto final. Obrigado carinhoso.

Aos amigos de ontem que o tempo reservou em lugar seguro de um período vivido e vívido de amizade intensa, de algum modo vocês também contribuíram para essa empreitada;

A minha família cuja formação contínua possibilita que dê meus voos com a segurança de poder voltar.

A Jorge Almeida Uzêda, professor, amigo e tio, pela força e amizade. Sempre solícito as minhas questões, atento na escuta e inesgotável apoio verdadeiro.

A André Almeida Uzêda, tio, cuja amizade e companheirismo foram/são fundamentais para minha formação pessoal e acadêmica. O carinho construído é incondicional.

A todos os tios, como não: Gugu, Dolores, Jorge, André, Babau, João, Jade, aqui e ali, os que puderam foram incentivando, comemorando com alarido ou no particular as vitórias e os passos. Valeu!

A minha avó Murita, compreendendo que era importante o que estava fazendo.

Meus irmãos foram fundamentais nessa jornada: Sabrina, Carolina e Rodrigo. Tem muito de vocês nesses textos! Meu sobrinho Bento quanta energia positiva!

Meus pais, Josemar e Odete, pelo incentivo permanente, pelo amor e **por tudo!** Tenho certeza de que não conseguiria nada sem vocês!

Meus filhos, meus filhos! Camila, Danilo e Murilo: vocês me alimentam com seu amor e carinho. Enquanto me perguntavam o que estava fazendo, e me assistiam, seus olhares eram de carinho e atenção. Continuei nessa jornada com vocês e por vocês. Papai ama muito vocês!

A companheira e parceira em um projeto de vida, Luciana. Obrigado por não desacreditar; e, por seguir me amando. Também te amo!

Por fim, a todos que acreditaram no projeto e transformaram essa crença em força mobilizadora para que pudesse se concretizar.

*Porque, “A vida é luta renhida, viver é lutar!
A vida é luta renhida que aos fracos abate e
aos fortes só faz exaltar!” In memoriam,
Odete Almeida Campos, minha avó sempre
presente!*

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a política pública de Desenvolvimento Territorial em curso no Brasil, sua estrutura e funcionamento. Para tanto fizemos uso como critério de análise a conceituação teórica em torno da qual ora repousa, ora conflita, tal estratégia de desenvolvimento, a saber, o Estado e a democracia liberal como pano de fundo e a prática de desenvolvimento territorial. Mediante análise teórica, alicerçada pela discussão das teorias sobre o Estado capitalista, os paradigmas de desenvolvimento na América Latina e no Brasil, e na análise da formulação da política de desenvolvimento territorial, buscamos caracterizar a política pública de desenvolvimento territorial, e suas matrizes teóricas e operacionais. Dessa forma levantamos a hipótese para o fato concreto, das insuficiências da política pública de desenvolvimento territorial em promover o desenvolvimento proposto por sua própria contradição interna em não considerar como críticas as questões econômicas, sociais, políticas, ambientais e culturais vivenciadas pelas populações nos territórios. Foram analisados documentos oficiais, decretos e literatura institucional, bem como a operacionalidade dos espaços institucionais de participação criados a partir da política de desenvolvimento territorial, considerando atas e regimentos dos conselhos de acompanhamento do plano plurianual participativo e do conselho estadual de desenvolvimento territorial. A perspectiva de que a política pública operou como aparelho de Estado, na formulação da política pública de desenvolvimento territorial, atendendo ao bloco de poder hegemônico, presente no aparelho burocrático do Estado. As possibilidades de inserção de demandas no sistema político a partir da participação desses espaços públicos estão limitadas a estrutura burocrática do Estado, condicionando o funcionamento mesmo da própria política pública.

Palavras-chave: Estado. Políticas Públicas. Desenvolvimento Territorial.

ABSTRACT

This study aims to analyze the public policy of Territorial Development underway in Brazil, its structure and functioning. For that we used as a criterion for analyzing the theoretical concepts around which now rests, sometimes conflicts such development strategy, namely the state and liberal democracy as a backdrop and the practice of territorial development. Through theoretical analysis, supported by discussion of the theories of the capitalist state, the paradigms of development in Latin America and Brazil, and in the analysis of the formulation of territorial development policy, we seek to characterize the public policy of territorial development, and their theoretical frameworks and , operating. Thus we hypothesized for the concrete fact, the shortcomings of public territorial development policy to promote the development proposed by its own internal contradiction in not considering how experienced critical economic, social, political, environmental and cultural issues by populations in the territories. Official documents, decrees and institutional literature were analyzed, and the operation of institutional spaces for participation created from the territorial development policy, considering the minutes and bylaws of the board of participatory monitoring of multi-year plan and the state board of territorial development. The prospect that the policy operated as the state apparatus, in the formulation of public policy on territorial development, if the block of hegemonic power, present in the state bureaucracy. The possibilities of inserting demands on the political system from the participation of these public spaces are limited to the bureaucratic structure of the state, affecting the functioning of the same public policy itself.

Keywords: State. Public Policy. Territorial Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Dimensões do desenvolvimento territorial	60
Figura 2 - Articulação das dimensões.....	63
Figura 3 - Estrutura e funcionamento do colegiado territorial	69
Figura 4 – Territórios de identidade até 2011.....	73
Figura 5 – Territórios de identidade após 2011	76

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Importância do planejamento territorial.....	67
---	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CAPPA	Conselho de Acompanhamento do Planejamento Plurianual Participativo
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CET	Coordenação Estadual de Territórios
CODES	Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social
FETAG	Federação dos Trabalhadores da Agricultura
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para o Desenvolvimento da Agricultura
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PDTRS	Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável
PPA	Planejamento Plurianual
PPA-P	Planejamento Plurianual Participativo
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SDT	Secretaria do Desenvolvimento Territorial
SEAGRI	Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura
SEPLAN	Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
SUAF	Superintendência da Agricultura Familiar

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL..	20
2.1 AMÉRICA LATINA E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO	22
2.4 OS PARADIGMAS CONTEMPORÂNEOS DE DESENVOLVIMENTO.....	35
3 PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	38
3.2 O PROCESSO DE EMPODERAMENTO DA SOCIEDADE CIVIL	46
3.3 ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	51
4 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: CONCEITOS E ESTRATÉGIA DE POLÍTICA PÚBLICA	54
4.1.1 As dimensões da política pública de desenvolvimento territorial.....	59
4.1.1.1 Dimensão econômica.....	60
4.1.1.2 Dimensão sociocultural	61
4.1.1.3 Dimensão política.....	62
4.1.1.4 Dimensão ambiental	62
4.2 A LITERATURA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA TERRITORIAL	64
4.3 COLEGIADOS TERRITORIAIS: GUIA PARA A ORGANIZAÇÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS	67
5 A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA BAHIA – TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE.....	71
5.1 O CAPP 2007-2011	74
5.2 O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – CEDETER.....	79
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	85
REFERÊNCIAS	100
ANEXO A - Territórios Rurais apoiados pela SDT, até 2007.....	106
ANEXO B - Lista de municípios por território de identidade, até 2010	107
ANEXO C - Lista de municípios por Território de Identidade, após 2010.....	109
ANEXO D - Decreto de criação e composição do conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual PPA 2008-2011	117
ANEXO E - Decreto de Criação do Núcleo de moderadores do Estado da Bahia	119

ANEXO F - Decreto de Criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER.....	121
ANEXO G - Caracterização resumida dos territórios.....	125

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa ora desenvolvida apresenta um estudo explanatório-descritivo a partir do conceito-experiência de política de desenvolvimento territorial. Nossa questão central busca analisar a política pública de desenvolvimento territorial, qual sua estrutura e pressupostos conceituais, face dinâmica do Estado no capitalismo periférico.

Em meio a essa dinâmica embala-se uma estratégia de desenvolvimento territorial no Brasil, onde a tônica tem sido o retorno da participação popular na construção das políticas. É possível dizer que essa estratégia de desenvolvimento territorial surge com algum avanço qualitativo na formulação e implementação de políticas públicas? No contexto que se expressa a dinâmica territorial é uma proposta concreta garantidora da qualidade de vida das pessoas ou localiza-se como uma forma de assegurar a qualidade de vida da sociedade, portanto com uma proposta societária de transformação? De que maneira o enfrentamento ao tema pode contribuir para, ao entender os conceitos, aprofundar as dimensões e alternativas de transformações sociais, invertendo a lógica de acumulação e de relação tácita entre o liberalismo e a democracia como forma última de organização política da sociedade?

O objetivo de nossa dissertação é a análise da estrutura da política pública de Desenvolvimento Territorial no Brasil. Entendemos, contudo, que há duas grandes tendências na análise das políticas públicas: estudar sua natureza (Como estrutura? De quais os objetivos? Quais os conceitos? A quem serve e interessa?) e outra quantitativa (Quem é o público alvo? Quantos são? Quais os recursos envolvidos?). A pesquisa que desenvolvemos, situa-se, portanto, na primeira tendência de pesquisa.

Especificamente outros três problemas orientaram nossa pesquisa, a saber: como se estrutura a política pública de desenvolvimento territorial? E qual o papel da política pública de desenvolvimento territorial na ampliação da participação da sociedade civil? Quais os espaços públicos que a política pública de desenvolvimento territorial cria com vistas a garantir institucionalmente essa participação?

O enfoque territorial na política pública tenta equacionar capital-trabalho-natureza, quantificando e tipificando as dimensões do desenvolvimento a partir da lógica do bloco de

poder hegemônico. Essa dimensão é possível quando articulamos a concepção de política pública ao conceito de Estado que lhe é correspondente. Então, numa opção metodológica, caminhamos estabelecendo inicialmente o campo da crítica ao Estado capitalista, como fundamento dos paradigmas de desenvolvimento. Essa estratégia permitiu que a análise da política de desenvolvimento territorial se estabelecesse dentro dos marcos analíticos do capitalismo periférico, e sua forma política. Nossa pesquisa caminhou, dessa forma, inicialmente por uma necessária crítica ao conceito de Estado e a política de participação na disputa pela hegemonia do Estado, passando pelas estratégias utilizadas para promover a Política Pública de Desenvolvimento Territorial, sendo uma tentativa de trazer à baila o conceito do processo de transformações, mudanças, e demandas que a política de desenvolvimento territorial tem buscado atender e/ou resolver, e o papel da sociedade civil organizada nesse contexto. Pretende-se, desse modo, contribuir com o debate teórico-prático do Desenvolvimento Territorial, e a necessidade de superação do paradigma democrático-liberal-participativo.

Desse modo analisamos a estrutura da política pública, quais os pressupostos conceituais e sua operacionalidade, passando pela criação da necessária literatura sobre tema ainda recente no Brasil. A Política Pública de Desenvolvimento Territorial em curso no Brasil teve que criar, com fins de garantir sua legitimidade, os conceitos fundantes, o espaço institucional, a literatura formativa, e o marco legal que possibilitasse sua execução.

Do ponto de vista metodológico, ao realizarmos uma pesquisa explanatória, optamos por uma análise à luz dos conceitos expressos em dois conjuntos de documentos aqueles de origem institucional, os documentos oficiais dos ministérios, decretos, atas e regimentos dos conselhos; além de mapas e quadros que nos informaram conjunturas específicas da estratégia territorial. Analisamos também a literatura produzida a respeito do tema, tanto pela academia, quanto pelos aparelhos de Estado, conforme expressa nas referências. Buscamos desenvolver, esclarecer e rediscutir conceitos e ideias, tanto a partir do levantamento bibliográfico e documental, como reanalisando teorias clássicas sobre o tema. Essa perspectiva, já identificada no projeto que orientou essa pesquisa, se realizou com a interlocução com o objeto analítico (a política pública de desenvolvimento territorial) e a análise qualitativa dos documentos institucionais encontrados. Optamos, assim, por uma análise qualitativa que nos permitiu trabalhar o universo de conceitos e significados, bem como a estrutura mesma da política pública.

Os capítulos que dão forma aos resultados da pesquisa seguem essa lógica metodológica: apresentar aspectos teóricos do funcionamento do Estado; o desenvolvimento dos paradigmas de desenvolvimento; a estratégia da política pública de desenvolvimento territorial; e, a política pública no processo concreto, a partir dos Territórios de Identidade.

Assim, o primeiro capítulo tem por objetivo discutir a uma concepção crítica do conceito de Estado, a partir da dimensão europeia, *vis a vis* o processo de direção do capitalismo global e conquista que esses Estados empreenderam na América Latina e no Brasil em particular, concorrendo para a inserção dessas nações como economias periféricas no capitalismo globalizante e de como essa concepção repercute no exercício da política democrática. Essa crítica possibilitará que a compreensão sobre os processos de desenvolvimento na América Latina e no Brasil sejam compreendidos enquanto economia periférica do capitalismo global. O capítulo procura relacionar os processos e dinâmicas das políticas públicas de desenvolvimento à formação de um bloco de poder que dirige as políticas públicas e o próprio aparelho estatal, orientando todo o escopo da gestão para o atendimento as necessidades de acumulação do capital.

O segundo capítulo trata dos debates em torno das perspectivas de políticas públicas no Brasil e a abordagem de políticas públicas como processo norteador da atividade do poder público e os percursos dos processos de implementação, do empoderamento da sociedade civil à execução objetiva da política pública.

Em meio a essa dinâmica embala-se uma estratégia de desenvolvimento territorial no Brasil, onde a tônica tem sido o retorno da participação popular na construção das políticas. Ao compreendermos o Estado como aparelho político do capital, identificamos a política pública de desenvolvimento territorial e essa estratégia de controle e viabilização do capital como parte da dinâmica contemporânea de transformação do Estado. Esse é o tema do terceiro capítulo e do quarto capítulo.

No capítulo terceiro, realizamos uma análise histórica da política de desenvolvimento territorial, apontando os caminhos percorridos por essa estratégia de desenvolvimento até a atual tessitura. Buscamos discutir o que é a política de desenvolvimento territorial e de que forma ela se expressa como aparelho de Estado. Analisamos ainda os fundamentos conceituais da política pública de desenvolvimento territorial e suas dimensões na perspectiva do desenvolvimento, da forma mesma como está expressa pelos aparelhos de Estado

estabelecendo uma relação com as formas de expressão da política pública os espaços criados para sua execução ou experimentação, e buscando ainda demonstrar de que forma a política pública de desenvolvimento territorial orientou sua atuação com vistas a possibilitar a ampliação dos espaços de formulação sem, contudo, empreender o mesmo esforço político e estratégico para a ampliação dos processos de execução das políticas públicas e/ou questionarem o mesmo processo de acumulação do capital.

O quarto capítulo traz à luz a recente estratégia da política pública de desenvolvimento territorial a partir da experiência baiana na composição dos Territórios de Identidade e a inserção das demandas no Planejamento Plurianual do governo do estado na Bahia mediante a criação do Conselho de Acompanhamento do Planejamento Plurianual Participativo e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial.

As considerações finais buscam articular os temas tratados, a saber, os processos de desenvolvimento, a análise de política pública e a participação democráticas e as políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil e na Bahia.

Com esse estudo realizamos, pois, o esforço de analisar a política pública de desenvolvimento territorial e sua dinâmica no Estado brasileiro, seu processo amplo e contraditório de estruturação, e a experiência na criação de espaços participativos, onde a democracia participativa se efetiva nos limites instituídos pelo próprio Estado.

2 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

A compreensão da complexidade dos processos de desenvolvimento na América Latina, e no Brasil em particular, remete para a necessidade de identificar o conceito histórico de desenvolvimento e, principalmente, analisar as transformações do Estado brasileiro à luz da organização do bloco de poder que combinou a elite agrária com a classe burguesa em ascensão, formando uma hegemonia capaz de dirigir o Estado de fora para dentro, e mesmo de instituir um aparelho burocrático capaz de controlar o conjunto das políticas de desenvolvimento, estabelecendo um controle das massas, mediante concessões a demandas específicas sem, contudo, abrir mão do processo de acumulação do capital. A concepção liberal do debate sobre desenvolvimento econômico passa, conforme argumentações teóricas, por uma concepção da sistemática de acumulação do capital e de incorporação de tecnologia, de processos técnicos ao trabalho e ao capital, proporcionando a sustentabilidade da renda e da produtividade dos habitantes e do conjunto do tecido social, garantindo em última instância elevando os padrões tecnológicos e de bem estar de uma sociedade determinada. Contudo o desenvolvimento e seus processos são fenômenos históricos, cujas relações se estabelecem a partir da relação entre as classes em questão e da articulação entre os grupos políticos e econômicos.

Esse capítulo busca realizar a articulação do constructo teórico sobre o Estado, cuja expansão na prática resultou a formação dos Estados modernos nas Américas, seja por meio da expansão e da conquista, seja pela expansão do capitalismo global. Discutimos essa articulação problematizando os modelos de desenvolvimento na América Latina, e em particular no Brasil, em uma perspectiva histórica da formação dos Estados Independentes até a contemporaneidade, tendo como foco, contudo, a discussão do Estado. Essa dimensão se faz necessária não somente na perspectiva de identificar o funcionamento dos sistemas econômicos, mas, sobretudo, e particularmente para nosso estudo, como o aparelho estatal funcionou, e funciona, com vistas a viabilizar o bloco histórico no poder, no sentido de ampliar a acumulação de capital. Em questão estão três processos de desenvolvimento que encontraram na América Latina, e em particular no Brasil, sua expressão singular do capitalismo periférico:

- a) O modelo primário exportador, em que o Estado e seu aparato intervinham na sociedade com o princípio de assegurar as condições de trabalho para a viabilização direta das empresas monocultoras, com vistas à exportação de

matérias primas e buscando a criação de um espaço-nação nos limites das atividades produtivas.

- b) O segundo processo de desenvolvimento, a substituição das importações, que encontrou no populismo sua estratégia político-social de fortalecimento – e criação, no caso brasileiro e da América Latina em geral – da classe média, com um forte direcionamento das políticas sociais, seja como ampliação da participação das novas classes burguesas urbanas no sistema político, seja como estratégia inovadora de inserção das demandas da recém-criada classe operária, e que já demandava acesso às políticas.
- c) E o terceiro processo de desenvolvimento que tem como marca uma reestruturação do Estado face os processos econômicos globais e ao ajuste neoliberal, dinâmica que encontra resistências, mas avança fortemente na América Latina e no Brasil, e os passos para um paradigma social-desenvolvimentista com reestruturação do Estado e focalização das políticas públicas.

Assim, analisaremos essa seção em três complexos blocos, o paradigma agrário exportador, o paradigma da substituição das importações com a expressão política do populismo em seu duplo processo de consolidação e erosão; e, o terceiro que se inicia com o avanço neoliberal e segue até as transformações na perspectiva do social-desenvolvimentismo como expressão dos ajustes econômicos e dos reflexos do neoliberalismo.

Esse capítulo procura percorrer o processo histórico pelo qual o aparelho de Estado no capitalismo periférico articulou os diversos modelos e dinâmicas de desenvolvimento com as políticas sociais na América Latina, como parte da estratégia de sustentação da elite na direção do bloco de poder. Essas políticas ora aparecem como estratégias irrevogáveis de desenvolvimento, ora como políticas públicas negociadas com a sociedade civil, mediante a abertura política para as novas demandas sociais.

Há, dessa forma, uma linha constante entre os processos agrário exportador até as dinâmicas presentes de social-desenvolvimentismo, como argumenta Nobre (2004), como parte integrante da operacionalização das engrenagens econômicas e como instrumento de sustentação política do Estado.

2.1 AMÉRICA LATINA E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Os Estados independentes na América Latina, em contraposição as nações desenvolvidas e que primeiro constituíram seus Estados modernos, principalmente na Europa, foram constituídos a partir do poder oligárquico, sobretudo rural, e imposto ao conjunto da sociedade. No período que vai do longo século XIX e início do século XX, sob a hegemonia da elite primário-exportadora, ou da elite agrária como consagrou Furtado (1959), o Estado faz uso das políticas sociais como instrumento de reafirmação ora da identidade nacional, ora da dominação mesma da elite dirigente, repercutidas nas iniciativas de viabilização da empresa exportadora da produção primária (CASTAÑEDA, 1994; CEPAL, 1994). O processo de desenvolvimento dessa estrutura e dinâmica do desenvolvimento econômico, e ao passo em que a própria organização social nos Estados latino-americanos se estrutura, ganhando coesão social e uma mais clara divisão de classe, o aparelho estatal se molda aos processos industriais e, mormente populistas, encontrando, como dissemos anteriormente, nas políticas de garantias sociais a forma e o compasso para o apaziguamento dos conflitos de classe, sobretudo entre os trabalhadores urbanos, que com a influência das levas imigrantes se organiza sindicalmente para a disputa política. Desse modo o processo de substituição das importações engendrado por um Estado liberal periférico em transformação observa o apoio das novas e crescentes classes urbanas e industriais (empresários e operários), sustentadas pelo surgimento e emergência da classe média como condição *sine qua non* para o processo de desenvolvimento nacional.

Somente com o esgotamento desse modelo no final do século XX, caracterizado principalmente pela incapacidade de expansão, inflação crônica e galopante, crise fiscal e incapacidade tributária, e de estagnação econômica, que se abrirá um novo patamar de desenvolvimento, combinando outros elementos de reestruturação do Estado – reforma e gerenciamento - combinado com a perspectiva de um Estado fortemente permeável ao mercado internacional, de economia aberta, esse Estado reformador ou Estado gerencial terá a tarefa de ajustar economicamente a inflação, estabilizar a moeda, modificar a matriz produtiva, com o redirecionamento das economias latinas, sobretudo com a abertura massiva ao capital financeiro, com um modelo voltado para o mercado externo. Esse contexto é o que faz emergir o social-desenvolvimentismo, como política compensatória, amortecendo outramente os impactos sociais mediante a ampliação do crédito, do consumo e da ampliação de setores produtivos no sistema político e no sistema produtivo, possibilitado pela reorganização do sistema produtivo e pela já ameaçada estabilidade monetária do regime de

transição. Importante anotar que a diversidade dos processos internos nos Estados latinos não foi tratada nesse panorama. Desse modo, ao perder a particularidade estamos focando naquilo que caracterizou os processos de consolidação dos Estados nacionais, os processos de desenvolvimento e a mobilização de recursos e de mobilização política para a garantia da acumulação do capital, inserida ao mercado global.

A intensidade e força mobilizatória dos segmentos sociais organizados na perspectiva de interferir ou de participar do jogo democrático e mesmo da política social não foi homogênea nos países latino-americanos. De algum modo, e que fugirá a nosso propósito nesta pesquisa, é preciso dar devidos pesos às condições particulares históricas de cada formação social que permitiram a viabilização das demandas sociais nos diferentes Estados latino-americanos. Assim, não é nossa pretensão aqui analisar, de maneira hermética, as relações sociais que determinaram historicamente os aspectos estruturais dos modelos de desenvolvimento e as políticas sociais empreendidas pelos Estados nacionais. O percurso que traçaremos nessa seção compreende os processos e dinâmicas mais gerais a fim de possibilitar a compreensão da inserção do Estado brasileiro na dinâmica do capitalismo global. Outro aspecto a ser observado é a importância da mudança dos paradigmas de desenvolvimento, ainda que não configurem uma linha constante das políticas subsequentes. Nos próximos capítulos ao tratarmos da política de desenvolvimento territorial, identificamos como se trata mais de uma expressão de ajuste dentro do paradigma reformador/social desenvolvimentista do que propriamente um paradigma de desenvolvimento.

2.2 O PARADIGMA PRIMÁRIO-EXPORTADOR

A inserção dos Estados latino-americanos, a partir do paradigma primário-exportador, no sistema nos quadros do capitalismo global deu-se mediante uma nítida divisão internacional do trabalho. No processo que levou a expansão do capitalismo para escalas globais, coube aos países da região, em maior ou menor intensidade, o pleno fornecimento de matérias primas, minerais e alimentos, decorrendo daí a concepção do paradigma primário-exportador para os Estados nacionais europeus, contribuindo inclusive para a consolidação dos Estados naquele continente, e conseqüente expansão do mercantilismo. Será ao longo do século XVIII que a América Latina contribuirá para o processo de acumulação primitiva de capital que financiará o processo da revolução industrial em curso (FURTADO, 1959).

Sob a hegemonia do pensamento liberal que ao longo dos séculos XVIII e XIX os Estados

buscavam a ampliação de mercados, e posicionamento no comércio internacional, tendo como substrato a especialização da produção de mercadorias e suas vantagens competitivas, orientadas pelos elementos externos (fatores naturais) e internos (sociedade, cultura, formação histórica). Assim, da América Latina, como produtos primários, exportava-se salitre (Chile), café, açúcar e metais preciosos (Brasil), bananas (América Central) metais (Peru e Bolívia) carne (Argentina e Uruguai). O liberalismo como estratégia de política internacional, impõe seu Estado como forma de garantir o acesso livre aos mercados e fornecedores diretos das matérias primas, bem como na devolução aos consumidores, rompendo as relações do antigo sistema colonial, com uma nova colonização (JAGUARIBE, 1989).

O dinamismo da economia para os países da periferia (as economias primário-exportadoras) não está nos processos internos de desenvolvimento e de consolidação dos Estados, mas no capital internacional. Desde a variação das exportações, como variável exógena da renda nacional, até o conjunto das importações de manufaturas, é organizada pelo processo de acumulação internacional. A repercussão dessas oscilações do mercado internacional fragiliza os Estados-nação e suas economias concorrendo para o aumento da dependência e do constante posicionamento à margem do centro de acumulação.

Como afirmou Furtado (1959), a condição monocultora, monoextrativista e latifundiária do sistema agrário-exportador que aqui preferimos chamar de primário-exportador concentram poder econômico e político em um só campo de poder. A oligarquia nacional que é engendrada a partir das relações socioeconômicas não prescinde do poder político por ser nele que reside a dominação e o controle da sociedade (FAORO, 2008). A oligarquia agrária controla não somente o mundo rural, como também o sistema de produção como um todo, permanecendo de forma subjugada à metrópole o sistema comercial e a distribuição da riqueza. Serão essas oligarquias que, em maior ou menor grau de autonomia, controlarão o poder político no sistema primário-exportador característico da América Latina até a metade do século XIX. Somente com a consolidação dos processos de independência que as elites locais ganham em autonomia e controle do sistema econômico, sempre caudatários do capital internacional, influenciando sobremaneira a política econômica e os processos de desenvolvimento de acordo com seus interesses, e fazendo funcionar todo o recém-criado aparelho estatal, evocando para tanto a ideia de “Estado-nação” com vistas a garantir a dominação do território (FAORO, 2008). No conjunto da América Latina o final do período colonial arrastou essas oligarquias sob o manto do caudilhismo, que como atores surgidos das

elites coloniais e oligarquias regionais consolidam-se como lideranças regionais do novo Estado-nação. Substituem a metrópole na composição do poder regional, à troca de proteção política e econômica aos tutelados. No Brasil esse fenômeno imiscuiu-se sob a forma do patriarcalismo e patrimonialismo, substituídos em algumas regiões no final do século XIX e até os anos 1930 pelo clientelismo. Essas gramáticas permanecerão ao longo da história do Brasil, como demonstra Nunes (2010). Nos dois casos a oligarquia agrária será a principal fonte de poder político e dirigente do bloco de poder, a despeito de permanecerem como economia periférica ao capital global. (FAORO, 2008; NUNES, 2010).

O processo de consolidação, pois, dos territórios e Estado nacionais ocorre conforme a geopolítica latino-americana, de caráter heterogêneo, caudilhista e patrimonial (FAORO, 2008), concorre para que as lideranças regionais, as elites agroexportadoras, ultrapassa o século XIX, entra pelos primeiros anos do século XX. Os Estados-nação latino-americanos são constituídos a partir da necessidade das elites primário-exportadoras em constituir um aparelho repressor, burocrático e planejador, com a finalidade de garantir sua permanência como dirigente político, e consolidar, em nome do “interesse nacional” a política de desenvolvimento em seu favor.

No quadro desses Estados periféricos, o Brasil vê ao longo do século XIX diversos processos de resistência, desarticulados pelo Estado, que atuou em nome da burguesia cafeeira. Esses controlavam o aparelho de Estado direcionando a política econômica de patrocínio da atividade, combinando com o Estado a política de crédito e patrocínio no mercado externo, bem como de formação de estoque e controle da oferta de café no mercado interno.

Seguindo a mesma lógica as políticas sociais, que iniciam o seu caráter de política de Estado, seguem os interesses das oligarquias regionais na medida em que possibilitam o apaziguamento regional e a inserção gradativa das demandas sociais nas políticas, sem, contudo, oferecer riscos concretos aos interesses das oligarquias regionais, e ao paradigma agrário-exportador. Essa perspectiva, tratada por Furtado (1959), de ensaio de políticas sociais, constitui uma mudança importante no âmbito do Estado brasileiro, sobretudo porque o Estado interventor, ao constituir na direção da identidade nacional e garantia de condições de trabalho reorientavam – sem nunca ter saído desse eixo – para um liberalismo periférico que possibilitava, em certa medida, a necessidade de uma repactuação com as crescentes massas urbanas (imigração e fluxo interno) e a nascente industrialização com a finalidade de atender as demandas tanto internas quanto externas de um mercado global que se

reestruturava. Esse processo mais amplo de fluxo migratório é percebido em toda a América Latina, tencionando governos a mobilizarem recursos em favor de condições mínimas de existência, até então não percebidas, para o trabalho, moradia e saúde.

Desse modo, desde o nascimento, os Estados nacionais surgem como braço institucional das oligarquias regionais e atuando como extensão dos sistemas econômicos, consolidando ao mesmo passo as nações como constructos políticos e veículos do capital internacional. O Estado como observamos no capítulo anterior, posiciona-se como aparato político da classe dirigente. O conjunto das políticas sociais em processo de implementação mobilizam-se para garantir o arranjo produtivo dessas oligarquias, mão de obra e tecnologia, demandado pelo paradigma primário-exportador. O processo de desenvolvimento no paradigma que sucede o agroexportador possibilitará o surgimento de um novo marco político institucional: o populismo.

2.3 O PARADIGMA DA SUBSTITUIÇÃO DAS IMPORTAÇÕES E O POPULISMO

Será entre os últimos anos do século XIX e o começo do século XX que o paradigma primário-exportador se esgota como sistema econômico-político, tanto pelas crises econômicas sucessivas e pelo período de conflitos mundiais, como por processos de rearranjos institucionais, políticos e econômicos nos próprios países da periferia do capital. Essas transformações na estrutura produtiva, ainda que não se caracterizem um movimento hegemônico de inversão do sistema produtivo, possibilitou que as transformações que ocorriam no mundo dinamizassem as economias da região latino-americana. Sem dúvidas a Primeira Guerra Mundial e a Crise de 1929 e da década de 1930 repercutiram no continente inviabilizando as importações e fragilizando as exportações, impactando sistemicamente no modelo. (DURIGUETTO, 2007; HOBSBAWM, 1998; NOBRE, 2013; WOOD, 2003; ZIZEK, 2011). Nesse mesmo momento, crise e estagnação, as cidades se proliferam como centros aglomerados de população e produção, e já no final do século XIX apresenta-se como um problema de Estado, uma questão de política pública, trazendo ao contexto as classes urbanas, novos atores políticos, econômicos e sociais, instabilizando a ordem institucional em curso. A circulação do ideário libertário e modernizando ou como condição do liberalismo pleno, ou como negação ao modelo liberal, encontra nas cidades ambiente favorável, capaz de mobilizar o deslocamento de um novo centro de poder (IANNI, 1987). A oligarquia agrária começa a ter seu poder político questionado ante a ascensão desses novos atores.

Urbano e rural se constituíram historicamente como elementos antagônicos na América Latina, sobretudo a partir dos processos político-econômicos e de diferenciação das estruturas econômico-sociais. A partir da segunda metade do século XIX o tensionamento entre essas estruturas ultrapassa o modelo escravista e coloca em questão toda a estrutura rural (agroexportadora): liberdade como contraposição da escravidão, mercadoria x escravo, indústria x agricultura, e protecionismo x livre-comércio. O espaço e cultura urbana, como característica do moderno e associado ao nascente processo de industrialização, associado que está ao sistema produtivo, tenciona, sobretudo, o estatuto da escravidão, enxergando o assalariamento como processo dinamizador da economia e da indústria, ainda que as condições sejam desumanas (BOSI, 1994; IANNI, 1987; NOBRE, 2013). Para Bosi (1994) o caráter ambíguo do conflito de interesses entre o urbano e o rural como característico do processo de desenvolvimento periférico, sendo presente tanto no campo econômico, quanto político, já que a elite escravista de então estava identificada com a prática do liberalismo, enquanto as classes urbanas, no capitalismo periférico, emergem em contraposição a ideologia rural. A cultura agroexportadora, necessária ao liberalismo mundial, contrastava com os interesses da nascente indústria urbana nacional, inviabilizada pelo favorecimento as indústrias internacionais. Em contraposição permaneciam como opositoras da escravidão, pelo próprio ideário liberal, com a possibilidade de desenvolvimento de um promissor mercado interno, com a incorporação de mão de obra assalariada. A elite agroexportadora era ao mesmo tempo adepta ao liberalismo, com a finalidade de garantir a exportação de matérias primas, mas permanecia escravista. Na análise de Santos (1987), essa característica ambígua e contraditória da sociedade brasileira marcará os períodos posteriores definindo os contornos da política social brasileira contemporânea, portanto da própria demanda social por políticas públicas.

As dificuldades de resolução do conflito entre as dimensões rural e urbana, além das crises cíclicas do comércio internacional produziu um conjunto de transformações conjunturais, que logo se mostrariam estruturais, do sistema agroexportador e concorrendo para uma mudança efetiva no processo político-econômico. Os aspectos econômicos dessas transformações foram sustentados por uma política financeira de subsídio ao setor exportador, impulsionando o processo de substituição das importações (FURTADO, 1959). São essas políticas que, em conjunto, possibilitam substância e dinamismo aos processos econômicos nacionais latino-americanos em tempos de crise mundial pós-1929. Uma dupla dificuldade externa impulsiona a economia nacional: dificuldade de importação, devido à recessão mundial, estimulando a

necessidade de industrialização nacional, tendo como garantia a demanda interna (ANDERSON, 1995; FURTADO, 1959; IANNI, 1987; SANTOS, 1987). A substituição das importações como política de Estado passa a ocupar um espaço de relevo na atividade exportadora, senão a principal, invertendo as variáveis de exógenas para endógenas ao desenvolvimento econômico do país. Numa palavra: a economia periférica naquela conjuntura de crise mundial passa a ser sustentada pelo mercado interno demandante por produtos industrializados.

A articulação política entre setores rurais, à margem do pacto político anterior (agrário-exportador), e as novas classes urbanas, alteram o quadro político primário-exportador, ora substituindo regionalmente esse pacto, ora reconfigurando os antigos acordos existentes com a elite agroexportadora repercutindo na ação do Estado e na formulação das políticas. E é por meio do aumento do controle do Estado, que define as regras na perspectiva da elite dirigente, que o processo de desenvolvimento interno é organizado, priorizando senão protegendo a atividade econômica nacional, com a acumulação inicial de capital, planejando o processo de substituição e dotando a nação de infraestrutura necessário para o processo de desenvolvimento presente e ulterior. Os governos Vargas no Brasil, Perón na Argentina, e Cárdenas no México. Importante salientar que esse processo ocorre na prática em maior ou menor escala e efeito, justo que as formações nacionais e as disputas regionais acontecem de forma específica, sendo principalmente o período em que o conceito de Estado desenvolvimentista é acompanhado da centralização de poder nas mãos do Estado mediante a constituição de instrumentos burocráticos que buscam constranger as práticas caudilhistas ou patrimonialistas; um forte autoritarismo, com o uso da força armada e repressiva do aparelho de Estado; e, o nacionalismo e populismo como práticas substitutivas do ponto de vista ideológico e fático na constituição do controle e apaziguamento das massas.

O desenvolvimentismo brasileiro, ou o processo de desenvolvimento histórico dirigido pelo Estado varguista como fenômeno histórico, e alavancado pelo centralismo, autoritarismo, nacionalismo, e pela persistência do populismo como ideologia e prática política, surgem como um fenômeno combinado com a repressão aos grupos políticos regionais que contrapunham o regime, e um forte desencanto com os processos democráticos e a própria dinâmica do mercado. A necessidade política e econômica de um Estado interventor, investidor e planejador pareciam uma inevitabilidade capaz de conter ou organizar a irracionalidade econômica, conferindo alguma racionalidade aos processos de

desenvolvimento, com mínima garantia de condução da economia e bem-estar da população.

O Estado se institui como centralizador e autoritário, impondo a racionalidade planejadora e planejadora tendo como argumento de fundo a unidade nacional, e em nome da “economia nacional”. A democracia, fundamento do liberalismo político, e a descentralização das decisões, como fundamento do liberalismo econômico, passa a um segundo plano no processo de desenvolvimento, e são observadas pelo Estado Vargasista como comprometedor do processo nacional. Tanto porque a descentralização e fragmentação de poder entre as regiões e setores da sociedade são identificados como mobilizadores do atraso, e – na linguagem do discurso oficial – o desenvolvimento e a formação de consensos nacionais. Essa lógica ultrapassa a experiência brasileira, sendo uma dinâmica regional latino-americana sobre a política econômica. A prática autoritária colocou-se em nome da economia nacional e da política do Estado em contraponto com as experiências e dinâmicas regionais.

O constructo ideológico nacionalista como mola única da cultura brasileira, torna-se uma necessidade no discurso da elite com a finalidade de centralizar, ainda que de forma autoritária, o projeto nacional, os processos decisórios e principalmente a unificação dos valores e símbolos nacionais, como forma de garantir o apoio das massas para as transformações econômicas em curso, mas para combater o antípoda espoliador e explorador.

O processo de desenvolvimento nacional como projeto unificado passava, portanto, pelo estabelecimento de outro espoliador, e da criação de um sistema produtivo e mercado interno que barrasse as missivas da indústria internacional (JAGUARIBE, 1989). A combinação do Estado com o grupo dirigente afirmava-se assim como estratégia de controle econômico e político sob o mando do discurso nacional (PEDRÃO, 2009). Será por meio do discurso ideológico de pacto nacional que os diversos setores industriais e os trabalhadores urbanos amalgamariam os conflitos resultantes dos processos de acumulação do capital, e constituiriam a centralidade do processo produtivo e de formação do mercado interno, garantindo o caráter populista do Estado desenvolvimentista na América Latina, e no Brasil em particular com a Era Vargas.

Se a substituição das importações é o instrumento econômico para a alteração da dinâmica de desenvolvimento, introduzindo além de algum processo de industrialização entre 1930-1945 e outro mais pujante até os anos 1950-1964, o populismo será no Brasil a expressão política dessa dinâmica, com a utilização das políticas sociais como instrumento crucial na garantia do

controle das demandas sociais e dos conflitos latentes. Com dois argumentos centrais, o populismo, de um lado protege e reconhece o trabalhador assalariado, inserindo-o no sistema político como demandador de políticas públicas e cooptando-o para garantir a sustentação política necessária para o regime autoritário, e de outro consolida o acesso aos grupos sociais capitalizados aos bens manufaturados nacionais, evitando o desabastecimento nacional. A tônica desse discurso, colaboração de classes e unidade nacional, inspirado no nazi-fascismo, institui um aparelho de Estado fortemente burocratizado e verticalizado, a partir de um projeto nacional desenvolvimentista coordenado e dirigido pelo Estado.

O conjunto de conquistas sociais dos trabalhadores urbanos convertidos em benefícios trabalhistas pelo Estado varguista ao longo dos anos 1940 como: estabilidade no emprego, férias remuneradas, indenização por demissões, salário-mínimo, jornada de trabalho de 48 horas, equivalência relativa de trabalho entre mulheres e homens, desenvolvimento do sistema previdenciário e de saúde, além de serem demandas desde os primeiros anos do século também tencionavam o espaço urbano e industrial há mais de vinte anos. Ao inserir a classe média urbana e os trabalhadores industriais no sistema político o Estado brasileiro combina os elementos discursivos e ideológicos do patrimonialismo e patriarcalismo, identificando na benevolência do Estado benfeitor as demandas sociais (SANTOS 1987; NOBRE, 2013). Essa mesma lógica se estende para os períodos seguintes, chegando aos anos 1960 e 1970 com políticas públicas que concentravam o processo decisório e a renda nas mãos do Estado e da elite dirigente, tendo na classe média e no mercado interno a garantia do dinamismo econômico. Essa concentração de renda criou condições para uma intensa demanda urbana que impulsionou e estimulou a indústria nacional, sempre na perspectiva de economia periférica. Contudo um novo elemento é possibilitado *vis a vis* a dinâmica que assumiu após a Segunda Guerra Mundial o capitalismo global. A produção de bens de consumo duráveis passa a ter um efeito dinamizador na economia, inclusive com a centralidade na produção automobilística, possibilitando o aumento do emprego e a incorporação de outros setores da economia secundários ou pouco relevantes, mas necessários às camadas urbanas (TAVARES, 1973; WANDERLEY, 2004). As políticas públicas sociais operaram como instrumento do aparelho estatal para garantir a essas camadas a inserção no sistema produtivo e político, viabilizando o processo de acumulação de capital.

O aparelho estatal nos anos 1970 e 1980 sob a dinâmica institucional autoritária-burocrática insere-se nas relações sociais e econômicas, com controle e planejamento, fragilizando o

aparelho burocrático pelo que Cardoso (1979) chamou acertadamente de anéis burocráticos, as ilhas de poder privado funcionando dentro do aparelho estatal. As corporações, os grupos corporativos, formado por ilhas de poder do setor privado dentro do aparelho estatal (CARDOSO, 1979). Esses grupos corporativos de ordem empresarial ou da classe trabalhadora inserem-se na burocracia estatal para a execução de políticas públicas em benefício próprio.¹ Dentre as decorrências desse paradigma a crise fiscal, com gastos incontroláveis e a inflação galopante, além da reforma tributária nunca realizada, passam a ser um entrave em face da inexequibilidade das políticas sociais como instrumento de acesso ao sistema. As classes mais pobres permanecem à margem, aumentando o número de inimpregáveis, e alheios aos “benefícios” públicos.

O avanço da democracia, após os processos de democratização dos anos 1980 por toda a América Latina, combinou os elementos de abertura política com a inserção dos grupos sociais no sistema político via um conjunto de políticas de desenvolvimento e de garantia de direitos, sem as quais o princípio da universalização do atendimento público estaria comprometido. As principais políticas como educação, saúde e previdência, passam a ser considerados direitos sociais e acesso a cidadania social e política. Contudo o processo de concentração de renda permanece, nesse quadro, inalterado. Os processos de desenvolvimento ao demandar mais serviços de infraestrutura encontram inalterado na base produtiva essa situação. Tanto pela dívida externa, quanto pelo quadro anterior de crise fiscal e incapacidade redistributiva pelo Estado, o quadro da dinâmica de desenvolvimento dirigida pelo Estado permanece inalterado, e em crise.

O desequilíbrio estrutural repercute tanto na quantidade quanto na qualidade dos serviços prestados a sociedade, causando em certa medida um retrocesso, pois os serviços públicos se restringem a uma minoria da população já incorporada ao sistema produtivo mediante o mundo do trabalho.

Essa busca, como regra, na América Latina se deu com apoio de um regime autoritário e fortemente centralizador, consolidando tanto a burocracia estatal como inserindo na gramática política brasileira e latino-americana o verbete do universalismo de procedimentos (NUNES, 2010). Em que pese às variações desse populismo, sua tônica central foi a mobilização de

¹ Essa assertiva clássica de Cardoso (1979) apesar de dar conta de um conjunto de relações instituídas no aparelho burocrático do Estado não leva em consideração a medida desses poderes em jogo, e o grau de inserção e acessibilidade dos grupos no sistema político.

recursos centrais para a garantia da acumulação de capital mediante a estreita abertura para as demandas sociais, em estrados de capitalismo periférico e fundamentalmente com industrialização tardia. Essa estratégia e impulso industrializando sofre, contudo com o final da Segunda Guerra e transita para um novo processo de desenvolvimento, sem constituir-se mesmo um padrão único na dinâmica do desenvolvimento latino-americano. Essa estratégia combinou dimensões do desenvolvimento das então recém-criadas agências internacionais que passam a atuar na região, dando forte ênfase nos processos de desenvolvimento compensatórios e focalizado nas políticas sociais com estratégias de garantia de mercado interno, com elevação do consumo de produtos industrializados. Essa expressão em relação ao modelo econômico, cuja operacionalidade centra-se nas políticas e demandas sociais aprisionam os processos de desenvolvimento e a ferocidade do capital com o amortecimento dos conflitos sociais, mediante a estabilidade do sistema produtivo, em franca reorganização. Essa dinâmica de desenvolvimento tem como resultado o aprofundamento das desigualdades sociais nos países da América Latina, agravadas pela inserção da onda neoliberal como estratégia de modernização da sociedade e da economia. Essa estratégia mostra-se outra vez de curto ciclo, posicionando uma nova dinâmica de desenvolvimento, já na primeira década dos anos 2000, sobretudo no Brasil, alçada pelo fortalecimento, outra vez, do mercado interno mediante consumo e aumento da classe média, e uma forte política de desenvolvimento social, com programas de garantia de renda mínima e de políticas redistributivas.

Como dissemos anteriormente, as dinâmicas do desenvolvimento da América Latina nos últimos 30 anos foram de uma reestruturação complexa e estrutural. O redirecionamento do paradigma de desenvolvimento passou por experiências neoliberais e social-desenvolvimentistas, mantendo o padrão de desenvolvimento e acumulação inalterados. Mesmo na década de 1970, a experiência do Chile sob um regime autoritário passou por esse arranjo institucional e econômico neoliberal, abandonando o paradigma de substituição das importações para o avanço do neoliberalismo naquele país. Ao longo dos anos 1980 outras adesões foram se incorporando ao receituário emanado da Europa e dos Estados Unidos, como Bolívia e México. Essas alterações pressupunham a liberalização econômica e a reforma do Estado, passando do modelo burocrático para o gerencial, bem aos moldes dos governos neoliberais dos países centrais. No Brasil e no Peru, como produto dos processos internos próprios, essas incorporações foram sendo introduzidas ao longo dos anos 1990, combinando com os programas das coalisões de centro direita instaladas nesses países, e consolidando o modelo rentista e dependente do capital financeiro externo. Os ajustes

estruturais foram possibilitados por duas macroestruturas, uma interna e outra externa. No cenário nacional, o modelo neoliberal é orientado pela necessidade de reordenar a administração pública com vistas a atender as demandas desse novo paradigma. O aparelho burocrático como estava significava um entrave aos interesses e a ordem que se instituíam. O processo de desenvolvimento anterior combinado a um agravamento da crise econômica e reestruturação produtiva, criou constrangimentos ao desenvolvimento do neoliberalismo, tanto por manter uma estrutura oligopolizada e pouco competitiva quanto por aumentar o desemprego e a dívida interna e externa, contribuindo para o agravamento das questões sociais *vis a vis* os elevados índices de desemprego e baixos índices de desenvolvimento humano. No que se refere aos aspectos sociais, a pobreza e o aumento da concentração de renda tornou o Estado refém das políticas sociais, que concentrou no Estado como aparelho público dos interesses privados, todo o custo do ajuste, deixando o setor empresarial à margem do ônus desse processo. Mais uma vez o Estado entra em cena para socializar as perdas e garantir a lucratividade da elite dirigente, comprometendo-se ainda mais com financiamentos e refinanciamentos da dívida pública produzindo mais concentração de riqueza e renda.

Na esfera externa ao longo da década de 1980 e início da década de 1990 as mudanças no cenário internacional são marcadas por um conjunto de novos fenômenos. O fim da polarização entre Estados Unidos e União Soviética, exige uma redefinição da geopolítica mundial e de um novo arranjo econômico capaz de fazer frente ao poderio e hegemonia americana. Europa, China e América do Norte basicamente redefinem a economia global orientando suas estratégias para a formação de grandes blocos econômicos e de poder, combinando elementos de um processo contraditório de globalização e regionalização. Esses fenômenos repercutem diretamente na interferência desses blocos econômicos nas dinâmicas dos Estados nacionais, tanto no arranjo político institucional quanto econômico, enfraquecendo seus sistemas financeiros e produtivos. Para os países que tinham suas economias já abaladas pelos acordos e empréstimos junto as agências internacionais, essa perda de autonomia significou a bancarrota. O aparelho estatal que emerge dessa correlação de forças internas e externas enrijece a utilidade e utilização das políticas fiscais e monetárias para ajustes do sistema produtivo, típica dos Estados que executaram políticas desenvolvimentistas.

A globalização como fenômeno histórico desenvolveu-se com a intensa volatilidade do capital

financeiro internacional, combinando os investimentos do capital internacional a necessária instabilidade econômica, concorrendo para que os Estados periféricos não signatários à ortodoxia do mercado internacional se fragilizem, perdendo capitais e potenciais investidores e financiadores do novo paradigma. Os blocos regionais buscam dar respostas macroeconômicas a essas orientações globais, constringendo os Estados nacionais a adoção do modelo, e possibilitando a atuação do bloco econômico em Estados periféricos.

Nesse sentido a América Latina foi palco de um duplo processo: agravamento da crise econômica da década anterior, significando um esvaziamento do modelo de substituição das importações; e, um processo gradativo de redemocratização a partir dos anos 1970, com as falências dos regimes autoritários. Outros sujeitos “entram em cena” na política intensificando as demandas restringidas pelo regime ditatorial (GOHN, 2009, 2004; COELHO; NOBRE, 2004). Novas arenas políticas são criadas, no sentido de horizontalização da política, demandando ainda um novo paradigma de desenvolvimento que redistribuísse os serviços públicos, descentralizasse a renda e garantisse o acesso às políticas públicas. No Brasil esses mecanismos de participação dos sistemas políticos e econômicos abrem espaço para o processo democrático, cujo pacto pela governabilidade é percebido na Constituição de 1988, e no presidencialismo de coalisão, redefinindo não somente o sistema político como a inserção das demandas dos grupos sociais à mesa do Estado. O novo momento do Estado brasileiro com a alteração do pacto federativo significou, em alguma medida, um novo arranjo administrativo que viabilizasse aparelho Estatal tanto no ponto de vista do planejamento quanto na execução das políticas públicas, com a finalidade de atender aos interesses mais gerais das populações, sem a perda da direção do processo de desenvolvimento.

A democracia legitima-se, como já observamos anteriormente, a partir do exercício combinado entre cidadania, conquista de direitos e distribuição de renda. A formação das coalizões e dos blocos políticos de sustentação das reformas e o combate, urgente, a pobreza extrema passa de condição a inevitabilidade no plano estrutural. Passam, nesse contexto, a ganhar relevância as políticas públicas compensatórias, sobretudo aquelas orientadas pelos agentes financeiros internacionais, alternado a tecnocracia do Fundo Monetário Internacional, dos anos 1980, para o estilo negociador e social do Banco Mundial, da década de 1990. Para esses agentes financiadores as políticas sociais devem dar a tônica nas políticas de desenvolvimento, mantida pelo estado regulador que será o indutor das políticas de desenvolvimento.

2.4 OS PARADIGMAS CONTEMPORÂNEOS DE DESENVOLVIMENTO

As experiências de planejamento com ajuste econômico e orientação no sentido das políticas sociais se caracterizam para a dinâmica latino-americana ante o cenário internacional com uma necessidade senão uma obrigação doutrinária de inserção no mercado global. Com os paradigmas anteriores mostrando-se esgotados e esvaziados política e economicamente, resta a criação de condições democráticas efetivas para a reinserção dos grupos sociais marginalizados da esfera produtiva e dos direitos sociais. O Estado ressurge, sem nunca ter saído de fato de cena, como principal ator político desse novo paradigma social-desenvolvimentista ou neodesenvolvimentista, que enfrenta a desregulação do mercado, fragmentação e reestruturação da esfera produtiva, e a fragilização de seu próprio aparelho burocrático mediante o ataque constante na esfera financeira do mercado internacional.

O debate presente ao longo de toda a década de 1990 e mesmo agora, entre liberais e desenvolvimentistas sobre o tamanho do Estado é substituído por uma nova problemática de como realizar a gestão desse Estado, aparentando ser um problema resolvido à questão do tamanho necessário para a execução de políticas sociais universalistas. Ao contrário de um Estado mínimo ou total, liberalizante ou regulador, percebe-se a necessidade de um Estado eficiente e eficaz na execução das políticas na perspectiva dos reformadores. Que possa viabilizar a governabilidade sem perder seu poder de exercício do governo, ou a governança, promovendo a regulação necessária e o planejamento direto, sem abrir mão da democratização dos mecanismos de planejamento e ajustes na esfera produtiva. Contribui, dessa forma, para a reorganização do aparelho com vistas a financiar e atender as demandas do capital, sem descuidar das políticas sociais – como inclusive viabilizadoras do capital nacional e estrangeiro. A coalisão existente para viabilizar o paradigma articula elementos persistentes na política (lideranças conservadoras, caudilhos e coronéis repaginados), com novos instrumentos de gestão, de participação das organizações sociais e de grupos marginalizados, com a democratização no acesso as políticas e mesmo a elaboração da política de desenvolvimento. A tônica desse novo paradigma é (novamente) a política social. Por meio dela viabiliza-se a saída de populações inteiras da condição de extrema pobreza e miséria, como também o capital nacional periférico com acesso aos financiamentos públicos e direção do aparelho de Estado para viabilização da acumulação de capital.

O aspecto direcional das políticas situadas entre o atendimento focalizado e o atendimento universalizante, com uma população identificada e objetivada para ao atendimento as políticas

sociais é uma característica típica de política pública de caráter clientelista assistencialista, enquanto a noção de universalidade das políticas fica a um segundo plano (KULGEMAS, 2007). A concepção de política pública como progressão de direitos cede espaço para a progressividade de benefícios, transformando o cidadão-político em cidadão-cliente (NOBRE, 2013). O portador de direitos constitucionais passa a ser beneficiário.

Mais que um problema linguístico, a concepção da política pública aqui encerra uma questão política e ideológica. Enquanto a política pública universalizante pressupõe um todo a ser contemplado, sem interesses corporativos ou eleitorais, a política focalizada descaracteriza a ação do Estado como indutor do desenvolvimento societário, passando a atender aos interesses corporativo-privado-empresariais, em detrimento dos direitos-público-coletivos.

O capital financeiro, como descrito pela economia clássica e contemporânea, não tem âncoras, e sua volatilidade é intensa, sobretudo em países da periferia do capital. A manutenção de potenciais investimentos passa a configurar-se como condição única para a sustentação das políticas sociais, sendo a de combate à pobreza a centralidade nas gestões dos governos do capitalismo periférico. A necessidade de direcionamento por parte do Estado para o combate à miséria e a pobreza extrema passa a ser a principal linha desse Estado sob o paradigma social desenvolvimentista ou neodesenvolvimentista, sob o prisma de um processo de desenvolvimento que combine democracia (elemento da modernidade) e a superação da pobreza (condição para reinvestimento de capital externo e manutenção da elite dirigente no aparelho estatal), sendo a política mesma de desenvolvimento um aparelho de Estado: controle e manutenção da elite dirigente combinando ampliação dos processos participativos e inserção das demandas sociais nas políticas públicas. O enfoque dado às políticas sociais, atingindo um nível de centralidade quase absoluta na administração pública dos Estados periféricos, pode ser compreendido como um processo de manutenção do controle político sob as massas, *vis a vis* o processo histórico mais amplo nos Estados latino-americanos. Os paradigmas do social-desenvolvimentismo atrelados a um modelo de acumulação de capital que permanece inalterado tem criado uma relação nova em reprodução a uma velha prática política, também chamada de clientelismo assistencialista (NOBRE, 2013; PZEWORSKI; BRESSER-PEREIRA; HERERERO, 1993). A combinação e articulação entre as novas e velhas formas de dominação, sob o manto do Estado planejador e regulador, é possibilitada pelo imobilismo em movimento, caracterizado pela coalisão conservador constituído com as elites dirigentes e as antigas elites agroexportadoras. As principais alterações nas políticas

públicas entre os Estado latino-americanos tem como resultado a viabilização do capital, mantendo práticas conservadoras de negociação das demandas e interesses. Será por meio das políticas públicas de desenvolvimento que o Estado buscará compatibilizar as necessidades com as arcaicas estruturas sociais e políticas. Mediando, em um só tempo, as demandas sociais e os interesses da elite dirigente do aparelho estatal.

As políticas sociais na América Latina em perspectiva histórica foram orientadas e implementadas no sentido de viabilizar o capital, atuando como aparelho de Estado decisivo na consecução da acumulação do capital. O modelo agrário-exportador viabilizou as oligarquias tanto na constituição do Estado-nação quanto das demandas do setor produtivo. As políticas públicas, no particular as políticas sociais, empreendem assim um duplo movimento de consolidação e viabilização da estrutura política necessária para o empreendimento. No paradigma seguinte, da substituição das importações, o Estado sob o populismo e o nacional-desenvolvimentismo direcionou as políticas públicas para a inserção, ampliação e consolidação da classe média, como forma de cooptá-la aos processos de desenvolvimento. O modelo econômico requeria uma classe média consistente que dispusesse de recursos para o endurecimento do mercado interno, ao passo que o governo impunha um regime autoritário como forma de legitimação via manifestação das massas organizadas. O terceiro paradigma, emergido do esgotamento do modelo substitutivo, obriga a mudanças estruturais no âmbito do Estado e da própria economia, com alguns elementos persistindo do modelo anterior. Se por um lado as políticas sociais passam a ter um caráter compensatório, amalgamando o tecido social dos impactos das transformações da economia global e amortecendo o impacto destrutivo da política econômica, garantindo em um mesmo movimento a governabilidade do período de transição e a credibilidade junto ao capital financeiro internacional, por outro lado a política pública como compensação adquire um aspecto focalizado, aderindo ao assistencialismo, novamente como forma de manutenção do grupo dirigente do bloco de poder.

A expressão da ação do Estado nesse conjunto de paradigmas dá-se na perspectiva das políticas públicas, e sua multiplicidade conceitual. O próximo capítulo tratará das perspectivas de políticas públicas no Brasil, face aos paradigmas de desenvolvimento tratados aqui.

3 PERSPECTIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Esse capítulo apresenta o debate sobre a questão das políticas públicas a partir da exposição de perspectivas das políticas públicas que estão consolidadas no trato acadêmico sobre o tema, tendo em vista a necessidade de compreender a sua natureza e funcionamento para a explicação da política de desenvolvimento territorial. O intenso debate sobre o Estado ao longo dos anos 1970 e 1980, sobre o Estado brasileiro, resultado do longo período de regime militar, encetou um debate também profícuo na academia que teve como ponto inicial a revisão metodológica sobre as políticas públicas, combinando com um período de grandes transformações sociais e estruturais no mundo.

As transformações oriundas da desestruturação do padrão de acumulação notadamente desenvolvidas a partir do período pós-guerra, com reorientações e mudanças significativas nas relações de produção, nos padrões de consumo, nas formas de sociabilidade e de socialização e nas diversas esferas da economia e política mundial, recolocaram a questão do Estado e sua relação com a sociedade. É, portanto, nos anos 1970 e 1980 que se percebeu a crise secular que o capitalismo entrou e ainda encontra-se. Essa crise levou o sistema soviético, juntamente com suas contradições internas, a ruína; a posição hegemônica dos Estados Unidos foi questionada por outros competidores, Japão e Europa Ocidental particularmente, que reestruturaram o padrão fordista de produção. Os países periféricos, já não podem ser completamente identificados com de “Terceiro Mundo”, nem os países ricos como de “Primeiro Mundo”. Não sem antes um olhar mais aprimorado que permita perceber os bolsões de pobreza e extrema miséria que o padrão de acumulação criou internamente, obrigando governos a pensarem políticas sociais redistributivas com mais seriedade e clareza. Ao mesmo tempo populações inteiras de países pobres são tornadas descartáveis, não como exército de reserva, o *lúpem* proletariado clássico dá lugar aos inimpregáveis, populações que não tiveram ou não reorganizaram seu padrão de produção são desligadas do restante do mundo em plena era da conexão. A intervenção estatal nas esferas sociais se torna tanto mais necessária quanto fragmentada e assimétrica, fazendo confundir ou ocultar as relações entre política e economia, democracia e capitalismo (HIRSH, 2010; MARQUES, 1997).

Segundo o historiador Hobsbawm (1995) um período marcado por uma intensa transmutação da forma de reprodução do capital, de grande resistência popular e social aos avanços do capital sobre o trabalho, de grave e duradoura crise do primeiro e de intensa organização e desorganização do segundo. Os últimos 30 anos do século XX ocorre um intenso período de

criatividade do capital e dos trabalhadores em geral, mobilizando dimensões antes impensadas no processo de reprodução do capital e de seus grupos sociais. Essa crise esteve expressa no desmantelamento do modelo soviético após longos anos de embate ao capital e de fornecimento de modelos aos diversos Estados. Nos anos 1980 o colapso da URSS também faz colapsar alternativas socialistas em todo o mundo, ao menos daqueles que resistiam em manutenção de um modelo anacrônico de política, de Estado e de controle social. Mas significou ainda uma desestruturação do pensamento de esquerda e de suas experiências de Estado (HOBSBAWM, 1995 e 2007).

Se for justo dizer que o capital se movimentou com vistas à manutenção do que lhe é fundamental – o controle sobre o trabalho –, é tão real afirmar que as formas de dominação e suas instituições também se modificaram. A Europa e a América do Norte foram o centro dessa transformação molecular. Contudo, tanto sofreram reflexos dessa transformação, quanto criações das formações sociais determinadas na América Latina e nos países do chamado Terceiro Mundo também marcaram o período.

Para os países da América Latina a expressão real dessa reorientação do capital esteve expressa na instauração de golpes militares apoiados pelo capital internacional, em particular pelos Estados Unidos. No Brasil o golpe militar de 1964-1985, além de incrementar a burocratização e o aparelho repressivo do Estado, foi ambíguo na relação entre desenvolvimento e estruturação produtiva. Consolidou uma luta armada de resistência ao Estado militar autoritário e violento, e apoiado por uma burguesia liberal vacilante.

A crise de acumulação molecular do capital iniciada nos anos 1970 e 1980 também provocou uma desordem nas tradicionais estruturas social, econômica e na ação do Estado, como observamos no capítulo anterior, além de inaugurar um processo mais amplo de internacionalização do capital e de globalização financeira a crise que se instala no capitalismo provocou um debate sobre a ação do Estado, via políticas públicas.

Como já afirmamos anteriormente a ação do poder público nos países de capitalismo periférico se constituem, em ações públicas de interesse privado, atendendo prioritariamente a elites econômicas, que controlavam o aparelho estatal direta ou indiretamente. As transformações estruturais do período recente obrigaram todos os países a reestruturarem suas políticas econômicas, bem como sua relação com as demandas sociais a fim de garantir os compromissos da burguesia com os princípios liberalizantes.

Conforme Marques (1997) a perspectiva de diálogo e convergência de olhares, são destaque entre as questões discutidas sobre o papel do Estado e a condução das políticas, seja pelo limite dos Estados nacionais, seja pela contradição imposta aos Estados nacionais pelos impasses da economia global e os processos de globalização da economia, ou pelo aprofundamento da fragmentação provocada pelo neoliberalismo ao Estado de bem estar social e à valorização de posturas teóricas pró-mercado. As leituras contemporâneas desse campo do conhecimento sobre essa relação entre Estado e seu papel na mediação, regulação, da vida social, aparecem introduzindo um novo debate, não tanto sobre a natureza do Estado e sim sobre o Estado em Ação.

No entanto, no capitalismo contemporâneo o Estado amplia essa função, e em alguns momentos pode perdê-la, funcionando como uma “conspiração dos ricos em seu próprio benefício, quando não, de fato, como causa direta das desgraças dos pobres.” (HOBSBAWM, 1998, p.168). Se essa relação entre um Estado “acima das classes” e outro “desgraçado” para os pobres é concreta, nos parece que se complexifica, como dissemos acima, à medida que o capitalismo se metamorfoseia, e o próprio Estado moderno se transforma. Essa caracterização geral foi alvo de nossa preocupação tendo em vista a necessidade de mais adiante pensarmos a questão das políticas públicas, em particular nosso problema de pesquisa, a política pública de desenvolvimento territorial.

O longo período de acumulação flexível e de flexibilização do trabalho, fruto da crise sistêmica ou molecular do capital, transformou o Estado moderno nas diversas perspectivas, mas ainda atendendo, como de fato é sua natureza, ao capital. Novas institucionalidades e outras formas de participação da gestão pública são também produtos dessa reorientação da forma política do capital (ARRIGHI, 2012; MESZÁROS, 2002; ALBUQUERQUE, 2001). O território por excelência é o Estado nacional, e dele derivam todas as discussões sobre sistema político, políticas públicas.

3.1 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ABORDAGEM

Para a compreensão do conceito de política pública é preciso tornar mais claro qual a dimensão que estamos tratando. Porque nossa pesquisa demonstra a parcialidade desse conceito na lógica da política pública de desenvolvimento territorial em curso, tomaremos por referencial a produção pluralista sobre políticas públicas, visto que a visão elitista guarda relação com a perspectiva que traçamos na pesquisa desenvolvida.

Como conceituação abrangente a concepção elitista ignora o potencial mobilizatório e político no processo de formulação das políticas, enquanto a pluralista coloca a política pública como resultado dos processos mais amplos pela demanda por mais espaço no sistema político por parte da sociedade civil.

Entendemos que o conceito de políticas públicas é abrangente, porém não ilimitado. Estende-se a toda a complexidade nas esferas do poder político (municipal, estadual e federal) como também de enfoque setorial (política econômica, social, etc.). A perspectiva da política de desenvolvimento territorial pretende-se transversal, integrada e busca dar conta de todas essas dimensões, estruturando a partir do planejamento a prioridade nas ações dos poderes públicos.

Para tanto, é preciso compreender que o ciclo de uma política pública se estende da formulação a avaliação, passando pelo monitoramento, e da permeabilidade da sociedade civil organizada em todo o seu ciclo.

Em nosso estudo entendemos que “políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores da atividade do poder público, em consonância com as regras institucionais, normas e procedimentos inclusive para a realização da relação entre os poderes públicos e a sociedade civil, bem como a mediação entre os sujeitos sociais e o Estado (BANDEIRA, 1999). Trata-se de políticas já sistematizadas, explicitadas e formuladas por meio de documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam os processos de desenvolvimento.

Entendemos que a estratégia de elaboração e implantação é uma forma de governança própria, pois envolve tanto a delegação quanto a distribuição e redistribuição de poder político. Em jogo estão as condicionantes do custo decisório, repartição de riscos e custos políticos e dos benefícios sociais propriamente ditos. A relação de poder, como uma relação social, pressupõe no processo de execução de políticas públicas a mediação entre interesses e propostas distintas e, em alguns casos, antagônicas, sendo necessário para a legitimação e garantia de eficácia na execução da política. Como será executada, quem executa e acompanha, quando e quanto custa cada ciclo da política, são decisões necessárias e que envolvem repartição de poder político e delegação, no caso das políticas participativas.

De um modo geral as políticas públicas buscam resolver demandas sociais de grupos e setores a margem do sistema político ou econômico, e que passam a pautar a agenda política mediante pressão popular ou por interferir no sistema político ou econômico. Garantir,

efetivar ou viabilizar os direitos constantes nas cartas constitucionais ou mediante a legalização de lutas sociais que buscam o reconhecimento da cidadania. Também existem políticas para regular conflitos ou viabilizar processos econômicos de grupos específicos, ou políticas mais gerais que objetivem a criação de alternativas ao desenvolvimento nacional, estadual ou municipal. As políticas públicas têm o objetivo claro de resolução de problemas sociais, mas expressão na sua formulação e execução a visão de mundo daqueles que dirigem o aparelho estatal, seja para legitimar seu poder, seja para garantir a capacidade de governança.

De modo apenas metodológico, é preciso apresentar as tipologias de políticas públicas, identificadas por Teixeira (2002) para observar o processo de execução e implementação, mesmo considerando que elas se interpenetram ou mobilizam os mesmos grupos e recursos. Quais sejam:

1. Quanto à natureza ou grau da intervenção:

- a) estrutural – buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade, etc.
- b) conjuntural ou emergencial – objetivam amainar uma situação temporária, imediata.

2. Quanto à abrangência:

- a) universais – para todos os cidadãos.
- b) segmentais – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero, etc.).
- c) fragmentadas – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.

3. Quanto aos impactos ou ao papel nas relações sociais:

- a) distributivas – visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo;
- b) redistributivas – visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos;

c) regulatória – visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo.

As transformações da estrutura produtiva empreendidas pelo avanço do neoliberalismo na década de 1990 altera o cenário das políticas públicas. Não somente porque no mesmo momento uma reforma administrativa é posta em movimento reestruturando a ação do Estado e seu aparelho burocrático-institucional. Também percebe-se no período um deslocamento da ação dos grupos organizados que poderiam realizar um enfrentamento direto a essa nova estruturação. O neoliberalismo estruturou a ação do estado com vista ao livre funcionamento do mercado, com atuação pontual do Estado, e a política pública pressupõe uma intervenção estatal pública, geral e em diversas áreas onde os indivíduos atuam. Como caráter das políticas públicas deve existir algum nível de regulamentação para que o processo de implementação possibilite a universalização, e não a focalização das políticas (TEIXEIRA, 2002). A variação no enfoque das políticas públicas é a mesma a depender da estratégia de intervenção adotada. Parece-nos importante acentuar que a perspectiva da política pública é uma intervenção do Estado, como forma política dos interesses do grupo dirigente do bloco de poder. Essa intervenção como bem avalia Teixeira (2002) está sob o controle direto da burocracia estatal, com escassos espaços participação da sociedade na elaboração e gestão das políticas. E em setores estratégicos essa burocracia estatal encastela-se ainda de forma mais acentuada, como na política econômica, tributária ou financeira, que determinam o conjunto das outras políticas executadas pelo Estado, porque são elas que definem fonte de recursos. É, portanto, importante perceber como a concepção das políticas públicas varia conforme a orientação política do bloco de poder dirigente do Estado.

Um paradigma liberal, por exemplo, as desigualdades são o produto das decisões dos indivíduos, e a ideia de universalidade da política é contestada. A perspectiva de uma política pública social só tem sentido para realizar ajustes aos efeitos coletivos causados pelas decisões individuais. O Estado atua como mediador dessas desigualdades, não como promotor do desenvolvimento nacional, mas atuando pontualmente para dirimir as desigualdades sociais, com políticas setoriais, de habitação, fomento ao crédito, etc.

Enquanto na perspectiva socialdemocrata os “benefícios” são a parte do Estado na construção da sociedade. É o Estado protetor dos mais fracos, como política compensatória a supremacia do capital. O bloco dirigente atua ao mesmo tempo como garantidor da reprodução do capital

e legitimação da sua dinâmica, e como reguladores da vida social com vistas a garantir a harmonia e apaziguamento das classes em conflito. As políticas públicas nesse paradigma buscam por meio do controle do aparelho burocrático a constituição de fundos públicos, por exemplo, para uso focalizado em programas sociais, não mais em políticas universalizantes. Sem nunca ter sido completamente encontrada nos paradigmas de desenvolvimento latino-americanos, o Estado de bem estar social é o que melhor traduz essa concepção. Seu aparato possibilitou a elevação de renda e o reconhecimento dos direitos sociais, mas como contraposição o aumento do controle político burocrático na vida social, individualmente e coletivamente (NOBRE, 2013; TEIXEIRA, 2002). A perspectiva liberalizante inserida na política de bem estar social transformou a todos em comunidade de consumidores de bens públicos.

A crise desse modelo a partir dos anos 1970, com as transformações globais no processo de acumulação, as metamorfoses na relação entre capital e trabalho, concorre para o agravamento da crise de reprodução dentro do aparelho estatal, tornando-o ineficiente para ao atendimento as demandas sociais. O neoliberalismo como modelo de gestão identifica o Estado de Estado de bem estar social como o responsável pela estagnação econômica e ineficiência social, encaminhando um ajuste estrutural que combinava estabilização financeira com arrocho nas políticas sociais, propondo que estas sejam focalizadas, seletivas e temporárias. Como observamos anteriormente o paradigma se complexifica, pois, em cena entram interesses financeiros globais, representando uma forte influência nos países como o Brasil de capitalismo periférico (NOBRE, 2013). As decisões por políticas públicas passam a ser ditadas por organismos multilaterais, contraditórios aos interesses nacionais, mas aceitos pelo bloco de poder dirigente nacional.

No atual contexto político as políticas públicas passam a ser consideradas em outra perspectiva, trazendo à tona o caráter focalizado, porém como resolução de questão nacional, coletiva. O processo de formulação das políticas públicas é um importante elemento, visto que a sociedade civil organizada tem sido chamada a participar desse processo. Teixeira (2002) aponta um importante painel para essa compreensão, apresentando as questões que são levadas em consideração na formulação de políticas, como:

a) Uma cultura da identidade: proposições que respondam a construção, manutenção ou consolidação da identidade coletiva de atores sociais;

b) As plataformas políticas: é a orientação dada a partir do bloco histórico hegemônico e a disputa entre os atores sociais. Atuam como reflexo da diversidade das concepções que esse bloco de poder tem da sociedade civil e do próprio aparelho estatal, constituindo programas e ações para minimizar as carências e seus efeitos;

c) Como mediações institucionais: as políticas passam a traduzir a mediação dos interesses e valores dos atores em conflito, com a utilização de espaços públicos para a negociação entre a sociedade e grupos focais determinados.

d) Dimensão estratégica: há uma relação unívoca entre o modelo econômico e a compensação por meio das políticas. Elas assumem um papel estratégico na formulação e implementação da política, passando a servir de referência geral na formulação de outras políticas, e atuando ao mesmo tempo na constituição de um novo padrão tecnológico (inovações tecnológicas) e uma aderência ao processo de reestruturação produtiva (flexibilização do emprego, terceirização, transformações na matriz produtiva e energética, etc.). Essas políticas atuam com a finalidade de buscar alternativas dentro do próprio sistema para a superação do agravamento das questões sociais, transformando o sujeito detentor de direitos em beneficiários da assistência; recoloca o problema do emprego e da geração de renda, inserindo a população beneficiária em políticas de inclusão produtiva.

Por outro lado é preciso reconhecer que o processo de implementação das políticas públicas, em qualquer das esferas (municipal, estadual ou federal) é dinâmico e dialético (LAVALLE, 2006; MILANI, 2006). Exige a compreensão da dinâmica do sistema político, as negociações, mobilizações, alianças e coalisões. Mas, particularmente, o processo de formação da capacidade de agendamento de setores minoritários, e do grau de envolvimento do bloco dirigente na resolução do problema (o quanto a questão específica afeta os interesses econômicos).

Desse modo as complexas relações interferem na dinâmica da política pública: a composição de classe, o grau de institucionalização, a capacidade decisória e os espaços institucionais de decisão criados e da permeabilidade do poder executivo em atender as deliberações desses espaços (HABERMAS, 2007, 2003; LUCHMANN, 2002). Esse processo exige para tanto um aperfeiçoamento do aparelho burocrático estatal e a criação de espaços participativos decisórios.

Se para o aparelho estatal há uma complexa rede na formulação das políticas, a sociedade civil também comporta um amplo leque de interesses e concepções necessárias para a efetivação da participação: ainda que a busca seja um consenso mínimo, o processo até esse consenso é difuso. A mobilização dos diversos atores sociais envolve a compreensão da natureza e dos conceitos concernentes as políticas: a necessidade de incorporação de uma literatura própria da política pública, como inclusão produtiva, transparência, eficiência e eficácia, participação, paridade, sustentabilidade, etc. A compreensão dessa literatura é necessária para que a sociedade civil se insira no processo de forma empoderada e não apenas para legitimar o estabelecido.

3.2 O PROCESSO DE EMPODERAMENTO DA SOCIEDADE CIVIL

Nesse ponto é importante discutir a expressão das políticas públicas, onde a democracia e as formas de participação são o exercício de poder na dinâmica contemporânea. Identificamos anteriormente o processo de formação das políticas públicas. Ela se constitui historicamente com a expressão da classe dominante, mas pode, sob determinadas condições históricas, agir, atuar, com autonomia relativa, no sentido de garantir a própria perpetuação do poder dominante da classe dirigente. Contudo é preciso ainda explicar como se reorganiza a fim de atender ora ao chamado do capital, ora a demandas mais ampliadas da própria sociedade, identificando o processo de ampliação da política democrática ora ampliando a participação na esfera da formulação das políticas públicas, reposicionando o conceito de democracia no paradigma liberal a fim de naturalizar essa relação social, incorporando a participação social – movimentos, grupos, organizações e associações sindicais - na estrutura estatal. A seção que segue busca discutir os elementos da ampliação da política democrática, uma vez que o elemento crucial na dinâmica da política de desenvolvimento territorial é a atuação da sociedade civil organizada na esfera do aparelho burocrático do Estado.

O universo das disputas políticas reivindicando sua primazia, e a sociedade civil em franca disputa hegemônica, nas diversas classes e frações de classe. Desse modo o século XX foi marcado pelo que Arrighi (2012) chama de metamorfose do ciclo sistêmico de acumulação, reproduzindo, criativamente, o capital, enquanto o trabalho vê-se compelido a resistir, ora flexibilizando a produção, ora flexibilizando direitos sociais, políticos e civis, como forma de manutenção da hegemonia de classe (ARRIGHI, 2008, 2012; HARVEY, 1992; HOBBSAWM, 1995; MÉSZAROS, 2002). Esse conflito constituiu a ampliação democrática ao longo do século XX, com a falência de projetos autoritários, irreconciliáveis com a

dinâmica das relações sociais que enfeixaram forças no enfrentamento não somente ao capital – em alguns momentos uma luta secundária – mas tendo como horizonte a luta imediata pela garantia da democracia.

A estrutura do Estado, portanto, possibilita a inserção dos grupos conflitantes por meio de suas demandas, encetando políticas públicas setoriais, ampliando sua base de sustentação, mantendo-se permeável em suas instituições com vistas ao atendimento dos pleitos dos diversos grupos demandantes, malgrado a estrutura mesma estar a serviço do capital. O seu “leme” para utilizar um termo de Poulantzas (1977), permanece a serviço da acumulação e da concentração de riqueza.

O Estado, como demonstrou Wood, “[...] que é separado da economia, embora intervenha nela – pode aparentemente pertencer (por meio do sufrágio universal) a todos, apropriador e produtor, sem que se usurpe o poder de exploração do apropriador [...]” (WOOD, 2003, p.43). E aqui chegamos ao ponto pretendido nesta seção: os processos de participação política possibilitam ao apropriador e ao capital em geral a manutenção do poder hegemônico sem conflitar com seus interesses políticos, mantendo de uma vez o centro de decisões no Estado. Os processos de democratização das políticas públicas, no que diz respeito ao acesso e a participação da sociedade civil organizada, *vis a vis* a forma política de apropriação do poder político no Brasil, ao contrário de contestar essa afirmação a reforçam. De outro lado as demandas por uma cidadania ativa e por ampliação da esfera democrática, dizem respeito à aceitação ou implicam em uma aceitação dessa regra estabelecida. Não como lei geral, mas como arena de disputa e conflito. É preciso ainda “que participação?”, “para qual democracia?”. Essa reflexão possibilita perceber dois aspectos outros, como os limites da democracia liberal e a *exclusividade* do processo participativo.

A Constituição de 1988 incitou o fenômeno da participação política, que alimentou por consequência a extensa bibliografia no período seguinte. A despeito de essa mesma literatura ter silenciado o potencial mobilizatório dos movimentos sociais na década seguinte, como aponta Lavalle (2006), e priorizado a dinâmica institucional da participação, é assaz pertinente perceber que o debate sobre a participação política no Brasil incorpora-se a um conjunto de transformações advindas dos processos de redemocratização, mas, sobretudo a uma complexificação no tecido social e em suas estruturas políticas.

Um segundo apontamento, diz respeito à ampliação do cânone democrático e sua contradição (BOBBIO, 2006; LAVALLE, 2006). O espaço público de participação da tradição liberal, o sufrágio, tem demonstrado um esvaziamento e algum desvanecimento, seja fruto das críticas ao modelo de inserção na política, seja como produto de uma crítica mais profunda ao sistema político liberal que não consegue cumprir a promessa liberal de maior equidade e justiça social.

A anotação de que o Estado assume sob a lógica do capital, sua estrutura e contradições, repercutindo sua estrutura política e instituições como formas privadas de hegemonia, faz-se importante para perceber os limites da política participativa, e suas contradições imanentes. Contudo é preciso ainda explicar como ele se reorganiza a fim de atender ora ao chamado do capital, ora a demandas mais ampliadas da própria sociedade, e como transformações ocorridas no âmbito da estrutura do Estado e suas instituições para que tudo permaneça como está. Ou, dito de outra forma, há uma análise possível de ser feita a partir da dimensão da ampliação do cânone democrático e das reformas operadas no seio do Estado gerencial a fim de garantir a permanência das estruturas de dominação de classe, ora ampliando a participação na esfera da formulação das políticas públicas, ora reposicionando o conceito de democracia no paradigma liberal a fim de naturalizar essa relação social, liofilizando a participação social – movimentos, grupos, organizações e associações sindicais - na estrutura estatal.

Pateman (1992), discutindo um caso concreto de eficácia da participação política, ilumina o debate do ponto de vista da teoria democrática contemporânea, ao afirmar a importância de identificar a crítica ao capital nos clássicos, e apresentar os elementos para a compreensão da democracia participativa relacionando as estruturas e os paradigmas com a realidade expressa ou nas políticas em curso ou nas relações que os indivíduos estabelecem com as estruturas políticas que interagem. Uma dimensão complementar a dos clássicos, que observa a natureza do processo democrático e a que se destina a participação (BOBBIO, 2006). E, com a compreensão dos teóricos contemporâneos da teoria democrática da participação podemos compreender uma dimensão do fazer, do método democrático, saindo de uma categoria abstrata de participação (o povo) para outra mais concreta, ou mais política, que é a participação do homem e da mulher comuns, cotidiana.

Essa perspectiva, tratada por Avritzer (2007), conduz ao estudo da eficácia da participação política em contextos históricos determinados, sem pressuposições usuais da ciência política

moderna, contrastando com perfis históricos de Estados e sociedades, sobretudo nos países sul-americanos, e que, sublinha a necessidade de historicizar a participação, compreendendo contextos, perfis e dimensões socioculturais a partir de olhares locais.

Nesse contexto a participação social na gestão das políticas públicas apresenta uma experiência contraditória no sentido esboçado por Santos (2003): ao ampliar o espaço participativo da sociedade no processo de gestão das políticas públicas o Estado burguês viabiliza a inserção de grupos e suas demandas nas políticas públicas e sua execução, contudo ao fortalecer essa participação, se fragiliza como representante dos interesses da classe hegemônica, posto que uma vez instaurado o processo participativo e a inserção das demandas sociais e ou dos grupos sociais em disputa, o Estado se estabelece como mediador, mas não controla (salvo sob o uso da força do aparato legal, policial, repressivo, coercitivo, ao que desfiguraria o estado democrático, fazendo-o caminhar para um estado ditatorial), a dimensão criativa das populações e dos grupos sociais envolvidos na participação.

A essa contradição, imanente ao processo participativo na gestão das políticas públicas, o Estado responde com o controle e o estabelecimento de níveis de participação: tornar a esfera da participação consultiva ou deliberativa assume intencionalmente uma definição estratégica na política pública, que passa a ser orientada pelo Estado.

Para Santos (2003) a percepção da novidade aberta aos atores sociais, ampliando os processos de tomada de decisão, mas também de inserção dos grupos sociais na gestão da política pública, contrasta com as vulnerabilidades da participação, principalmente advindas da ideia de “sobrecarga democrática” com demandas sociais exclusivas. “A vulnerabilidade da participação” nos diz ele, “[...] quer pela cooptação por grupos sociais super-incluídos, que pela integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder [...]” (SANTOS, 2003, p.60). Está, para o mesmo autor, explícita em diversas realidades do contexto dos países do Cone Sul e Portugal. A tendência das democracias participativas é tornar a participação numa redução do controle social, do plebiscito, da consulta, ou da institucionalização e formalização das ações políticas, seja por meio da legalização ou, sua moeda reversa, a marginalização, seja por esvaziamento das demandas no âmbito da política pública. Essa constatação ainda que esmaça o processo contraditório da participação abre possibilidades para pensar as potencialidades a participação nos processos de elaboração e constituição das políticas públicas. Desse modo, as diversas formas de participação que emergiram no Brasil pós-autoritário, o orçamento participativo

adquiriu proeminência particular. Nesse caso há uma herança comum do processo de democratização que empurrou atores sociais democráticos, a disputa do termo participação.

Nesse caso o debate sobre participação, posto que nosso horizonte aqui é o Estado brasileiro, não pode ser percebido como uma ação medida ou montada em um escopo de projeto de Estado parece-nos ser antes um mosaico de práticas contra-hegemônicas que, ao insistir na ampliação do cânone democrático contesta e contrapõe a própria concepção de Estado liberal, reinventando práticas democráticas, cuja participação não é mera formalidade, é antes o mecanismo formal para sua reinvenção. Desse modo, não somente percebe-se que a participação das organizações sociais e da sociedade civil em geral no processo de elaboração e gestão das políticas públicas amplia a concepção própria da democracia, como também a contrapõe, posto que, como vimos, a democracia liberal limita-se e é limitada pelo sistema a que ela deve responder e alimentar politicamente.

Igualmente, o processo de redemocratização brasileiro teve na participação política da sociedade uma intensa reconstrução do espaço público, da gestão pública, e da ação política dos atores sociais, recolocando e dando visibilidade a atores políticos que o Estado ditatorial tentou apagar (SADER, 2009). Ampliando o cânone da participação e criando novas instituições cuja participação não é secundarizada, como os conselhos, fóruns e comitês.

De certo modo, as teses para ampliação da democracia, ou da “democratização da democracia”, sustentadas por Santos (2003) nos interessam aqui e foi *leitmotiv* para os questionamentos iniciais da pesquisa desenvolvida. A primeira tese defende que por meio do fortalecimento da demodiversidade é preciso assumir que a democracia existe em formas diversas, e por conta disso é preciso valorizar as experiências e inovações nos processos participativos. A questão central aqui é apontar que existem formas de democracia, e há formas de democracia em que o Estado subsumi as instâncias participativas. E nos parece que é um aspecto importante em nosso trabalho, apontando como esse “momento” ou “instante” em que o Estado possibilita a participação ele pode ser questionado em sua natureza ético-moral como em sua dimensão político-institucional, uma vez que o processo participativo se apresenta no limite de sua efetividade. Do mesmo modo que o capital não consegue controlar a criatividade do trabalho, o Estado em sua contradição democrática carrega a contradição da participação como um caminho não preestabelecido pelo sistema político.

A segunda tese demonstra que a articulação contrahegemonia entre o local e o global possibilita um intercâmbio dialético de ideias e propostas, além de experiências práticas. Essa concepção liberal presente em Santos (2005) ao assumir uma construção contra hegemônica não consegue prescindir daquilo que o autor chama dos “atores democráticos tradicionais” nada mais são do que aqueles que enfrentam o capital na relação capital-trabalho, e mais ainda demonstra que o isolamento das experiências inovadoras, ou seja, a necessidade de internacionalização das experimentações locais, não é produto do acaso, e sim do enfrentamento e da construção de alternativas contrahegemônicas. Já na última tese defende que o experimentalismo democrático já encontra resultados positivos de maior qualidade na democracia. A necessidade ontológica da experimentação democrática passa por uma construção dos próprios conceitos democráticos, de uma “nova gramática”, que identifique as experiências democráticas e participativas, e que sirva as novas experiências como tecnologias reaplicáveis em outros contextos sociais, ao menos como paradigma indiciário. Essa perspectiva de Santos (2005) outra vez devolve a questão a contribuição materialista do Estado e à necessidade de construir intelectuais orgânicos, numa perspectiva gramsciana, que viabilizem o projeto democrático participativo formando e educando para o novo projeto (CODATO, 2011; SCHATTAN; COELHO; NOBRE, 2004). Contudo o autor desleixa para a pedra de toque do capital que é a questão do controle das estruturas materiais, que persuadem o Estado e repercutem na definição das relações sociais, políticas e culturais.

Essa intensa e complexa reconfiguração da participação política repercute na formulação de estratégias de gestão do desenvolvimento, não mais colocado como obra de especialistas ou de técnicos do estamento burocrático estatal.

3.3 ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

O processo de inserção das demandas da sociedade civil nas políticas públicas corresponde a uma complexa dinâmica que passa pelo reconhecimento dos grupos demandantes e da criação de instrumentos que possibilitem a escuta e a operacionalização dessas demandas, com vistas a garantir a eficácia ao atendimento (PATEMAN, 1992; TEIXEIRA, 2002). Portanto, para uma efetiva participação empoderada da sociedade civil, é preciso sua atuação nas seguintes dimensões:

a) Processo de elaboração e formulação de um diagnóstico participativo com os envolvidos na política pública, acentuando a estratégia de intervenção, obstáculos a implementação,

elementos internos de constrangimento a política, e as exterioridades (oportunidades e potencialidades). Esse diagnóstico deve ainda ser composto com as experiências exitosas, bem como a mensuração de riscos e custos políticos e materiais da implantação da política pública;

b) O amplo espectro de deliberação criado a partir do debate e mobilização da sociedade civil, deliberando e contribuindo para a delegação de competências, definição de recursos, cronogramas e indicadores de avaliação e monitoramento.

c) A clareza nos projetos, diretrizes e estratégias, com a possibilidade de tornar clara a linguagem, nos parâmetros educacionais da sociedade civil envolvida na ação.

d) A criação de espaços de acompanhamento da execução com poder decisório para realizar revisões, ajustes e reorientações na política; e,

e) A avaliação coletiva e participativa com a exposição das conquistas e do percurso na implantação da política pública. Aspecto fundamental para a devolução para o conjunto dos setores envolvidos na ação, sendo possível perceber o papel dos poderes públicos e da sociedade civil em cada momento da execução.

Para os autores pesquisados encontramos esse processo metodológico para a atuação da sociedade civil e a inserção das demandas nas políticas públicas com mudanças apenas de conteúdo, permanecendo a estratégia mas no conjunto identificando que esses espaços públicos correspondem a uma ampliação do processo participativo (LAVALLE, 2006; SOUZA, 2003; SOUZA, 2001, 2003, 2006; TEIXEIRA, 2002). A diversidade de modelos e espaços públicos de participação, com a criação de conselhos de gestão, conselhos setoriais ou conselhos focais de políticas públicas, também articulam elementos do processo decisório (como é feita a consulta a sociedade, o conselho ou espaço público é deliberativo ou consultivo, etc.). São mecanismos ou burocráticos ou apenas administrativos que buscam exercer o controle e planejamento das políticas públicas.

Nesse sentido a estratégia de participação aberta na perspectiva do desenvolvimento territorial, como forma de compensação e de inserção das demandas sociais dos grupos excluídos do sistema político, recoloca a questão da participação como elemento fundamental e fundante dessa perspectiva na gestão das políticas públicas sem, contudo, abrir mão do controle do aparelho de Estado. As diversas concepções de desenvolvimento territorial

buscam, em parte, atender a essa ampliação, significando numa mesma folha a reafirmação de uma hegemonia de classe, como também, dialeticamente, o esforço da construção de um modelo contrahegemônicas de participação e de democracia.

4 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: CONCEITOS E ESTRATÉGIA DE POLÍTICA PÚBLICA

Será preciso, nessa análise, ir um pouco além, enxergando a política de participação na disputa pela hegemonia do Estado enquanto experiência histórica, e das estratégias utilizadas para promover o desenvolvimento territorial articulando processos democráticos liberais, trazendo à baila o conceito do processo de transformações, mudanças, e demandas que a política de desenvolvimento territorial tem buscado atender e/ou resolver, e o papel da sociedade civil organizada nesse contexto, como formas de ampliação da esfera democrática. Essa leitura só se torna possível a partir da compreensão dessa concepção de desenvolvimento territorial como o próprio “Estado prático”. É a partir desse *Estado prático* ou *Estado em prática* que podemos realizar o exercício dialético dos limites do paradigma democrático-liberal, apresentando um registro histórico do desenvolvimento das concepções de desenvolvimento territorial, para somente no capítulo posterior identificar com mais clareza a política pública de desenvolvimento territorial em execução no Brasil e em particular no estado da Bahia como a forma política encontrada para possibilitar a inserção das demandas sociais nos quadros das políticas públicas e garantir o controle e a identificação dos atores sociais ao projeto político em desenvolvimento.

Desta forma, acreditamos que o estudo/análise do processo democrático-participativo no Brasil é um objeto concreto de análise política, sobretudo porque a dinâmica territorial enquanto experiência prática de formulação de políticas públicas torna-se um interessante objeto para entender as relações contemporâneas entre Estado e sociedade civil organizada e principalmente porque o temário das políticas públicas tem aumentado interesse tanto de gestores governamentais como da sociedade civil, nos levando a apresentar análises/estudos teóricos que possam melhor explicitar o estado da arte na formulação/construção das políticas.

As diversas análises e compreensões do desenvolvimento territorial, enquanto uma política pública não traz claro o papel da sociedade civil, das organizações sociais, nem mesmo dos movimentos sociais tradicionais, sobretudo, os movimentos sindicais, onde nenhum deles aparenta questionar a estrutura produtiva ancorada no capitalismo. Discutem o Estado como um mero indutor do capital. De que maneira o enfrentamento teórico pode contribuir para, ao entender os conceitos, aprofundar as dimensões e alternativas de transformações sociais, invertendo a lógica de acumulação e de relação tácita entre o liberalismo e a democracia como

forma última de organização política da sociedade? Ou ainda, de que forma a experiência histórica tem refletido nas políticas públicas, gerenciais ou não, da esfera social?

A literatura acerca da estratégia de desenvolvimento territorial no Brasil é extensa no que diz respeito à polissemia que o conceito abrange e alcança. Planejamento, política, políticas públicas, geografia, economia, etc. A perspectiva adotada ao longo dessa pesquisa foi orientada pela formulação mais abrangente do conceito, qual seja àquele que tem no território um espaço multidimensional, que implica nas dimensões e faces nem sempre hegemônicas, mas que revelam uma densa caracterização dos sujeitos, das instituições e do processo histórico de formação do Estado e da sociedade. A política pública de desenvolvimento territorial no Brasil, levada a cabo pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, elaborada dentro de uma perspectiva liberal identificou e reformulou três conceitos fundantes, com vistas a criação de necessárias tipologias conceituais para dar conta da multidimensionalidade da política pública, bem como ampliar o conceito de território.

Dessa forma encontramos em Perico (2009), um dos intelectuais que contribuíram para a formulação da política pública de desenvolvimento territorial, os conceitos de “espaço”, “território”, “cultura”, “identidade”, e suas derivações, entendidas pelo autor como forma de caracterização da política pública de desenvolvimento territorial.

Conforme observamos anteriormente, o desenvolvimento do Estado brasileiro tem sua trajetória marcada por uma hipertrofia e forte intervenção na esfera pública, consolidando o Estado de compromisso e viabilizando as alianças locais, regionais, por meio da composição coronelista, clientelista e da política de alianças. Essa conformação imobiliza o legislativo e sobredetermina o executivo, enfraquecendo sobremaneira as instituições de mediação com a sociedade civil. Partidos políticos, associações, sindicatos, cooperativas, grupos políticos, movimentos, etc., vinculam suas estratégias de pressão e mobilização diretamente ao executivo pela fragilidade institucional de outras instituições políticas de mediação, mesmo aquelas cuja primazia é concentrar essas demandas e estabelecer o diálogo com o poder público, como o partido político. A vinculação de demandas ao executivo é realizada como operação direta dos grupos de interesse ou mediante o personalismo político. Esse traço se pereniza e, ultrapassando os períodos de ditadura militar, assume no cenário contemporâneo outros relevos.

A estratégia de desenvolvimento regional no Brasil, até os anos 1960, ao contrário de contribuir para uma estratégia de descentralização, reforçou o papel do executivo, seja pelo caráter autoritário e centralizador, seja pela centralização dos recursos no executivo federal. Predominante até os anos 1960, essa perspectiva, alicerçada na teoria dos polos de crescimento de Perroux, orientou um modelo de desenvolvimento concentrador da tomada de decisões no executivo e em suas agências de desenvolvimento sobredeterminando e supervalorizando os elementos exógenos em detrimento das potencialidades locais/regionais. A estratégia de política pública territorial, como aprofundamento dessa teoria de desenvolvimento, reelabora e aprofunda a horizontalização na gestão das políticas públicas.

Como afirma Favareto (2010), há um debate intenso sobre a abordagem territorial que se firma no mundo acadêmico a partir dos anos 1970, e que busca dar um novo tratamento a questões específicas, de um nível bastante específico da realidade social. Mas outras questões subjacentes a abordagem territorial, como a crise que se instala no centro do capitalismo mundial e se estende a todo o globo, bem como a necessidade de realinhamento do aparelho estatal aos novos instrumentos e institucionalidades que a estratégia fez emergir. No Brasil o desenvolvimento da temática amadurece no meio acadêmico, e realinha-se numa perspectiva integrada do mundo rural ao conjunto da sociedade urbanizada, incorporando dinâmicas do capitalismo industrial avançado à lógica do desenvolvimento territorial.

Para Guimarães (2010), os antecedentes históricos do planejamento territorial remontam os anos 1930-1940, e fazem parte do modo como o Estado brasileiro se forma e consolida: interventor, hipertrofiado e atendendo as dinâmicas da classe dirigente. E destaca três grandes períodos no processo de planejamento regional ou nacional, desde os anos que vão de 1950 a 1980, período que pode ser chamado de desenvolvimentista, pelo aparelhamento do Estado e direcionamento a partir de instituições e iniciativas que foram gestadas e consolidadas nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek – o BNDE e o Plano de Metas – com continuidade no período da ditadura militar na fase de retomada da economia a partir da segunda metade dos anos 1960 (“milagre econômico”) tendo como lastro o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo – 1964-1966), com o Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) e com o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1970-1974) e II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). O segundo período entre os anos 1980 até 2002 no qual à crise do Estado brasileiro e a um processo inflacionário galopante juntam-se, a partir de 1980, as políticas de corte neoliberais. Nesse período, a questão central é a estabilização da

econômica, *vis a vis* os principais planos nacionais (Plano Cruzado, de 1986; Plano Bresser, de 1987; Plano Verão, de 1989; Plano Brasil Novo, de 1990 e Plano Real, de 1993) e a reforma do Estado, com redução do tamanho, sob a orientação neoliberal e da retirada do Estado dos processos econômicos. Consideramos relevante ressaltar, porém, que é a partir dos anos 1990, com a redemocratização e sua efetiva retomada, com a criação de instituições e dinâmicas de participação que dialogam ou contraditam com a iniciativa neoliberal em implantação, e com o processo de reforma do Estado. A partir dos anos que vão de 2003 a 2010, como um período de transição a um novo paradigma de desenvolvimento, que corresponde, grosso modo, à primeira administração de Lula e um momento de retomada do crescimento econômico, que corresponde ao segundo governo Lula. (GUIMARÃES, 2010, p.51-2). Autores como Nobre (2013) e Guimarães (2010) tem chamado esse período de social-desenvolvimentismo.

Ocorre uma mudança institucional provocada pelo federalismo e a descentralização política expressadas na Constituição de 1988, fruto do processo de luta pela redemocratização e do arranjo político-institucional herdado no texto constitucional. Serão as lutas empreendidas nesse sentido pela sociedade civil e uma incorporação no aparelho estatal dessas demandas que redimensionará a relação Estado-sociedade, e os processos de decisão política (ORTEGA; ALMEIDA FILHO, 2007). A democratização modifica o aparelho estatal-governamental e a participação da sociedade civil organizada nos processos decisórios também reorienta as políticas públicas de desenvolvimento no atendimento mais direto das demandas sociais.

De forma mais efetiva a política de territorialização das políticas públicas passa a ser alvo de uma ação concreta com a criação no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que elabora um conjunto de diretrizes, ampliando a dimensão do desenvolvimento territorial, para além das dimensões economicistas, apresentando uma abordagem multidimensional e descentralizada, com metodologias participativas de gestão social, alicerçadas na dinâmica da participação social. Essa perspectiva de desenvolvimento, em execução pelo governo brasileiro desde o ano de 2003, por meio da SDT/MDA, tem buscado o aprofundamento e enraizamento teórico e metodológico articulando, como dissemos acima, conceitos multidimensionais, como o de desenvolvimento local, endógeno e sustentável, governança e governabilidade, capital social e capital humano, autogestão, gestão social, participação social, economia solidária.

A concepção hegemônica na política pública de desenvolvimento territorial articula a ideia de território as dimensões de descentralização econômica, política e decisória, com a participação de diversas frações de classe, grupos organizados da sociedade civil, articulando potenciais reivindicatórios dos grupos sociais em situação de pobreza extrema e miséria, com as demandas gerais do Estado. Nesse sentido incorpora a dimensão do que Hirsh (2010) chamou de instrumentos decisórios acima do Estado. Esta concepção, aquém das expectativas dos trabalhadores em geral não altera a lógica de acumulação, apresentando uma alternativa de convivência harmônica ou equilibrada entre os direitos políticos e civis e a inserção no mundo do trabalho capitalista.

A complexidade do conceito de desenvolvimento territorial está associada a sua intersectorialidade e multidimensionalidade, constituídas por uma interseção de dois outros conceitos polissêmicos: territorialidade e desenvolvimento, cujo debate transborda qualquer disciplina. O enfoque de desenvolvimento territorial, sua dimensão exercício como prática de planejamento deve também abarcar uma pluridimensionalidade, portanto, típica de sua dimensão fática.

Nesse sentido, a experiência concreta de elaboração do Planejamento Plurianual participativo 2008-2011, o Planejamento Plurianual Participativo introduz a dinâmica já em execução das políticas públicas de desenvolvimento territorial a nível nacional, em uma escala estadual, compreendendo ainda a dimensão de não instabilidade do pacto federativo e da manutenção da relação entre os territórios de identidade na perspectiva do desenvolvimento estadual.

4.1 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: DINÂMICAS

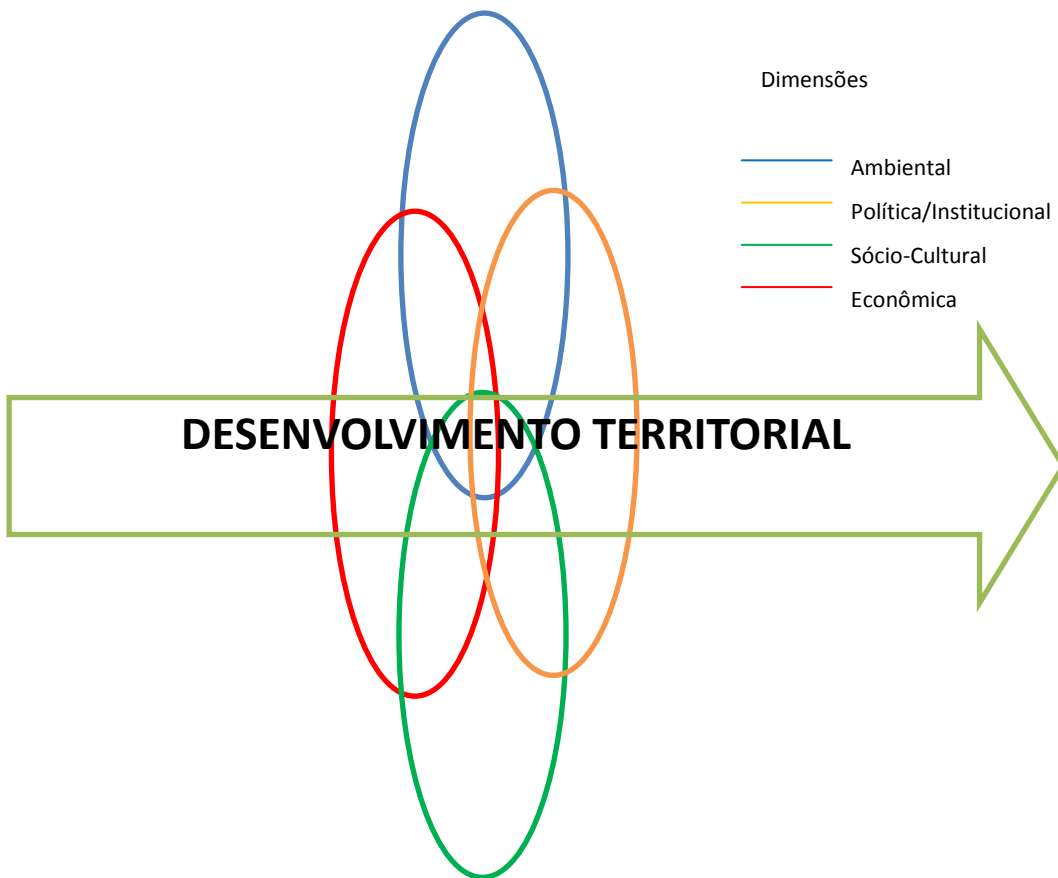
No Brasil a política pública de desenvolvimento territorial foi elaborada pelo Estado sob um arranjo institucional histórico de organização da sociedade civil. Essa organização emergiu em parte, como observamos mais acima, do processo de redemocratização após o período do golpe militar e a promulgação da Constituição de 1988. Sua concepção e execução foi parte de uma estratégia de desenvolvimento que enxergou na dinamização e organização das populações locais e na aceitação de suas identidades territoriais coletivas como elementos fundamentais para o desenvolvimento econômico e superação das desigualdades regionais a muito persistentes no Brasil.

Atualmente no Brasil, a ideia de território está tão imbricada com a perspectiva descentralizada de gestão e horizontalidade das relações sociais e políticas, que para muitos segmentos da sociedade, território é um instrumento político reivindicatório que substancia a luta política, sobretudo, dos grupos subalternos, tornando-se assim algo necessário a prática social (ALBUQUERQUE, 2001). Esta concepção, logicamente interfere na visão acerca da proposta de desenvolvimento rural que defende o enfoque territorial.

4.1.1 As dimensões da política pública de desenvolvimento territorial

Como lembramos anteriormente o enfoque territorial no planejamento é uma estratégia de desenvolvimento que é orientada pela integração dos diversos espaços, dimensões, atores sociais, mercados e políticas setoriais. As dimensões do desenvolvimento territorial buscam dessa forma integrar ainda cinco outras dimensões da esfera social como prática de planejamento e como estratégia garantia da hegemonia de classe. Dessa forma quatro aspectos globais do planejamento são observados inicialmente no processo de formulação da política pública de desenvolvimento territorial, são eles dimensão ambiental, sócio-cultural, econômica e política. A formulação da política pressupõe um mosaico de políticas que busquem integrar as diversas dimensões da esfera social. Para a elaboração e gestão da política pública de desenvolvimento territorial, as quatro dimensões anotadas anteriormente compõem o quadro conceitual que orientam a política pública, desse modo temos, conforme a figura abaixo:

Figura 1 - Dimensões do desenvolvimento territorial



Fonte: Elaboração do Autor

O enfeixamento e interseção das diversas dimensões do desenvolvimento territorial orientam a política pública, atuando, conforme contextos econômicos e políticos conjunturais, em ordens não simétricas, possibilitando que o desenvolvimento territorial também se situe de forma assimétrica em cada território. A partir dessas dimensões a política pública se estrutura. São elas:

4.1.1.1 Dimensão econômica

Essa dimensão considera a composição dos diversos resultados econômicos, oriundos da capacidade dos territórios de mobilizar, articular, usar e gerenciar recursos locais na perspectiva de orientar capacidades de trabalho e renda, mobilização de recursos com vistas ao fortalecimento das cadeias produtivas com a integração e articulação de redes de pequenos, médios e grandes empresas. A dimensão econômica observa as potencialidades de organização dos sistemas de produção, por toda a cadeia produtiva – fomento, produção, beneficiamento, comercialização – alterando o cenário de produção de subsistência para a

produção/comercialização integrada. Ao estabelecer o “território” com unidade que mobiliza esses recursos, articula e dinamiza suas próprias cadeias e processos econômicos, essa dimensão, a partir do enfoque territorial liberal, conclui que econômico tem como correspondente direto o mercado. A ausência de análise da política econômica como economia política do território tem diminuído, senão paralisado os processos nos territórios (HAESBAERT, 2010).

4.1.1.2 Dimensão sociocultural

A continuidade dos processos de desenvolvimento tem encontrado na cultura os elementos de aglutinação e de identificação. Seja com identidades imaginadas², ou aproximações culturais históricas, a dimensão cultural, corresponde a integração entre pessoas, por meio da intensa participação nos processos territoriais, cuja perspectiva da cidadania ativa é pautada pela construção referencial histórica, dos valores, dos elementos culturais do território, atribuindo inclusive a perspectiva da diversidade, e, sobretudo do sentimento de “pertencimento”.

Outramente, a política pública de desenvolvimento territorial diagnóstica, a partir de um olhar estrangeiro, aproximações entre as comunidades imaginadas dos territórios, realizando ilações e historicizações. O elemento ou dimensão cultural aqui esboçado pela política pública é aquele cujas identidades são constituídas a partir das relações sociais estabelecidas com as estruturas de poder, as formas de sociabilidade e dos encontros culturais estabelecidos com os grupos sociais. Essa dimensão tem considerado o espaço público como lugar ausente de conflitos e de disputa de classe.

Em que pese iniciativas no âmbito cultural, voltadas à preservação de patrimônio imaterial, identificação de culturas tradicionais, etc., essa dimensão não pode ser desvinculada das outras dimensões como “espaço ausente”. Ao fenômeno cultural, diferente da dimensão econômica onde a esfera produtiva é delimitada, ou da esfera ambiental onde claramente se desenha os biomas e bacias hidrográficas, a cultura é um fenômeno relacional. A apropriação, em nossa análise equivocada, dos conceitos de identidade e cultura na perspectiva do desenvolvimento territorial, tem constrangido as dinâmicas culturais das populações nos territórios, face a institucionalização e associação a burocracias culturais, ou a marginalização de fenômenos culturais que não estão na circunstância do território.

² Utilizamos aqui “imaginadas” na perspectiva política que Anderson (2008) traz em Comunidades Imaginadas.

4.1.1.3 Dimensão política

A dimensão política, ou político-institucional, considera as novas institucionalidades, organizações político-institucional, espaços de poder e de decisão política, além do agrupamento político-administrativo. A interseção dessa dimensão se dá com a sobretudo com o conceito de governabilidade, democracia e políticas públicas, considerando ainda os espaços de deliberação de políticas públicas como conselhos, fóruns e comitês. O exercício da democracia, a partir da democracia ativa, inter-relaciona as dimensões econômica e política, e também as outras, principalmente por conta da matriz histórica de construção da democracia no Brasil. A dimensão política no enfoque territorial tem ultrapassado a esfera de deliberação, sobretudo porque antecipa o processo de participação da sociedade civil na perspectiva da elaboração e da gestão das políticas públicas, seja na esfera do planejamento ou do acompanhamento da gestão pública.

Outra característica da dimensão política na estratégia territorial de desenvolvimento, a participação da sociedade civil, pode ser compreendida como o elemento central, pois além de encontrar novas institucionalidades, redesenha o arranjo institucional local, na perspectiva da resolução dos problemas territoriais, contribuindo para a articulação e integração das diversas esferas da sociedade civil. Acreditamos que esse elemento torna-se fundamental para a compreensão da política pública por ser o espaço de expressão do conflito de classe, e onde se observa os limites institucionais do Estado brasileiro. A legislação, as instituições, os aparelhos burocráticos têm tido dificuldade em comportar as demandas sociais, a partir dessa nova institucionalidade territorial.

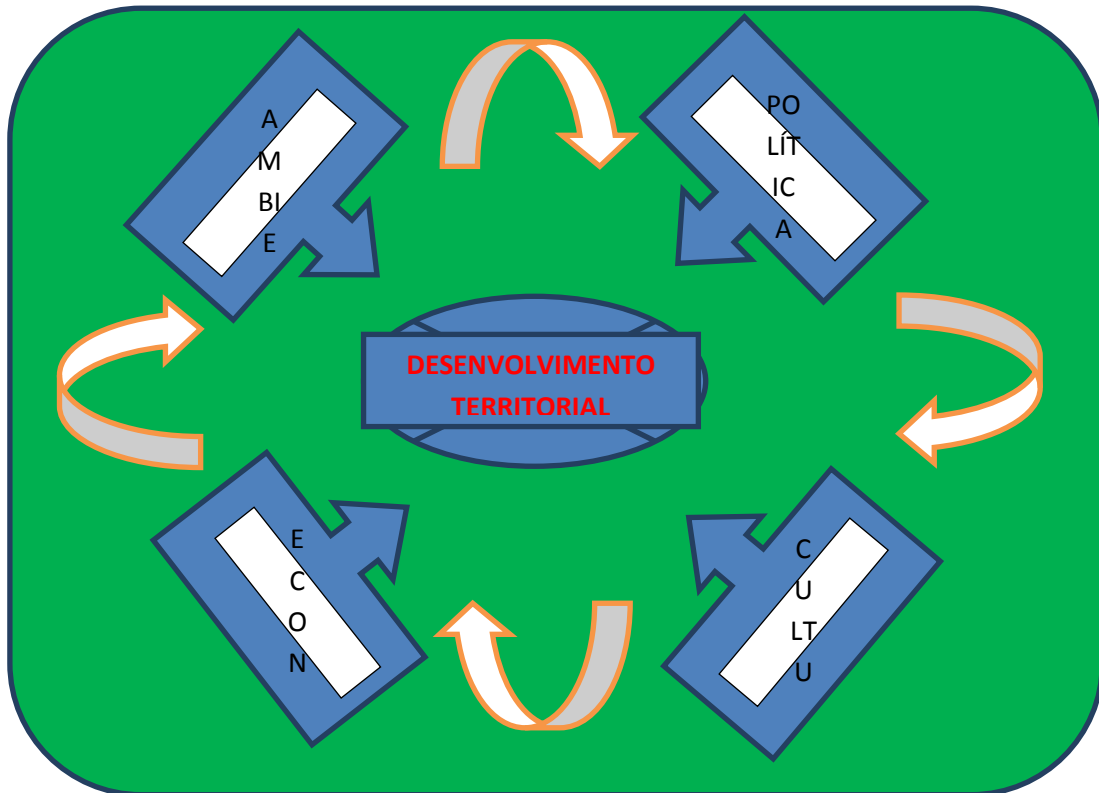
4.1.1.4 Dimensão ambiental

O passivo ambiental e a degradação ambiental, possibilitadas pelo descontrolado desenvolvimentista do capitalismo contemporâneo recoloca a questão ambiental como elemento central nos debates de formulação de políticas públicas. A questão energética, dos recursos hídricos, e da necessidade de materializar a quantidade de natureza a ser utilizada para o desenvolvimento. Desse modo, a dimensão ambiental na perspectiva do desenvolvimento territorial e suas políticas públicas apontam para a necessidade de construir mosaicos de políticas ambientais que articulem as três dimensões anteriores, possibilitando a consolidação de ciclos consistentes de desenvolvimento que viabilizem o desenvolvimento,

sem prescindir dos processos ambientais, sobretudo aqueles que demandam reservas energéticas estratégicas, como os mananciais hídricos e eólicos.

A figura abaixo representa a articulação entre as quatro dimensões, na perspectiva do desenvolvimento territorial e da formulação das políticas públicas.

Figura 2 - Articulação das dimensões



Fonte: Elaboração do Autor.

Essa articulação, vista no diagrama, enfeixa a estratégia de desenvolvimento territorial, com a articulação entre as diversas dimensões do desenvolvimento. Contudo, analisar a política pública de desenvolvimento territorial é analisar a complexidade das relações sociais a partir desses espaços imaginados, os territórios, e sua relação com o processo mais amplo de desenvolvimento recente do capitalismo no Brasil.

São dimensões que se articulam e que são sobredeterminadas pela matriz econômica de desenvolvimento, em maior ou menor efeito nos territórios. Em última instância a fronteira é o Estado nacional – espaço e território do desenvolvimento. A determinação do modelo de

desenvolvimento em que essas dimensões se articulam é orientada por esse modelo, que impossibilita que essas dimensões exerçam fatores determinantes.

4.2 A LITERATURA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA TERRITORIAL

Um *corpus* documental foi elaborado com vistas a justificar teoricamente a política pública de desenvolvimento territorial. Concorreram para isso, fundamentalmente, a disposição de um grupo de pesquisadores associados ao debate de territorialidade e, para nós principalmente, o hiato entre as políticas públicas e as concepções de territorialidade e de política pública na sociedade civil organizada. Essa literatura “de apoio”, portanto, constituiu-se no panfleto oficial da propaganda da política pública e parte dela uma vez que contribuiu para a formação de quadros na sociedade civil organizada (ONG’s, sindicatos, partidos, movimentos, etc.). Rapidamente qualquer demanda passara da esfera do conflito localizado de seu grupo de interesse para a esfera territorial, com o aparato da literatura institucional à mão.

Entre os documentos institucionais, publicados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o documento intitulado Plano Territorial de Desenvolvimento – Guia para o Planejamento, foi o documento institucional responsável por iniciar o processo de disseminação da metodologia de elaboração do plano de desenvolvimento territorial. A série de “documentos institucionais”, serão a base conceitual para a “[...] estratégia de divulgação, de discussão e de consolidação da política de desenvolvimento territorial junto aos parceiros e colaboradores [...]” (SDT/MDA, 2005). Desse modo, o objetivo desse documento em particular é orientar a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Territorial Sustentável – PTDRS,

[...] entendido como um conjunto organizado de diretrizes, estratégias e compromissos relativos às ações que serão realizadas no futuro visando ao desenvolvimento sustentável nos territórios, resultante de consensos compartilhados dos atores sociais e o Estado [...] (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2005, p.9-10).

A concepção de planejamento territorial a ser disseminada passa desse modo, pelo planejamento estratégico. Não como parte acessória, como instrumento de consulta, já que deve:

[...] integrar uma visão mais ampla do território, projetando todas as ações necessárias ao seu processo de desenvolvimento sustentável, independentemente das fontes de financiamento ou parcerias a serem formadas, sejam elas de natureza pública ou privada, dentro ou fora do

espaço territorial [...] (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2005, p.10).

O documento referenciado está dividido em três partes:

- a) Marco Conceitual;
- b) Construção do plano; e,
- c) Anexos.

Cada seção desse texto traz elementos políticos e definições teórico-metodológicas que definirá as bases metodológicas para a estratégia de gestão da política territorial, seja porque a partir dele outros documentos serão publicados pela SDT/MDA com o objetivo de constituir o arcabouço teórico-metodológico para a execução da política pública de desenvolvimento territorial. Passemos, pois a analisa-las mais de perto.

Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o território é:

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2004, p.11).

Esse marco conceitual, por mais vago e amplo que possa parecer, orienta a ação da abordagem territorial que combina, entre outros elementos:

[...] a proximidade social, que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade de atores sociais melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade própria, que fornece uma sólida base para a coesão social e territorial [...]. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2005, p.12).

Identificado de forma clara o processo pelo qual o interesse imediato da política pública – “garantir o acesso a mercados” – e encetando a necessidade de interações que seja orientada por laços de solidariedade e cooperação, o marco conceitual descreve ainda quatro elementos fundantes na política pública de desenvolvimento territorial, quais sejam: fortalecimento da gestão social, fortalecimento das redes sociais de cooperação, e, dinamização econômica nos territórios.

Esses elementos se estruturam em torno da gestão do desenvolvimento territorial, que tem como elemento central a articulação das políticas públicas, para consolidar a gestão de:

[...] 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 [...]. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2005, p.15).

O processo de gestão social é entendido como uma construção de baixo para cima, que deve contar com a participação efetiva da sociedade nos diversos espaços de decisão das políticas públicas. “Planejamento”, diz o documento,

[...]é um processo ordenado e sistemático de aprendizagem social, no qual atores sociais em conjunto com os técnicos e representações do Estado constroem a visão crítica e coletiva da realidade para a tomada de decisão (escolha de alternativas) das ações necessárias e adequadas à construção do futuro desejado [...] (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2005, p.16).

Nesse sentido, o processo de planejamento deve passar pela inclusão dos grupos sociais de um território determinado, com vistas a construir um interesse pelo processo decisório institucional, na perspectiva de resultados futuros. Esse processo, denominado pelo MDA como planejamento participativo, traz a necessidade ainda de princípios fundamentais para que se consolide:

[...] o enfoque do planejamento territorial pressupõe princípios que o caracterizam, sendo os mais importantes: o planejamento ascendente, a participação ativa dos atores sociais, como envolvimento efetivo dos municípios, estado e da União; a flexibilidade frente as novas iniciativas dos atores sociais e do Estado; o protagonismo e a autonomia da população e suas organizações, a perspectiva de mercado, assim como a multiplicidade de abordagens, tendo como objetivo final a melhoria das condições de vida de todos os seus habitantes (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2005, p.17).

Segundo o próprio documento: “Parte do particular, das demandas dos atores sociais locais, para alimentar a formulação na definição das diretrizes e opções estratégicas do desenvolvimento” (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005). O documento apresenta um quadro que julga a importância do planejamento territorial em seus processos internos e externos, no que segue:

Quadro 1 - Importância do planejamento territorial

Importância	Para dentro do Território	Para Fora do Território
Processo	Empoderamento das pessoas	Visibilidade dos territórios como unidade de desenvolvimento
	Fortalecimento dos laços de identidade territorial	Identidade como marca diferenciadora e dialeticamente facilitadora de relações de cooperação e solidariedade;
	Construção de estratégias cada vez mais sustentáveis pela crítica contínua ao modelo adotado	Fortalecimento da competitividade sistêmica do território
Produto	Instrumento de gestão participativa	Atração de investidores novos e diversificados
	Controle social sobre os rumos do processo de desenvolvimento	Articulação de políticas públicas e orçamentos dos níveis infra e supra territoriais
	PDTRS – orientador dos investimentos econômicos e sociais	

Fonte: SDT/MDA, Série documentos Institucionais.

Esse quadro apresenta de forma sucinta a perspectiva do planejamento como ferramenta de organização das demandas territoriais. Como observamos no capítulo I, uma estratégia de organização do capital e da classe hegemônica para tornar perene o “acesso a mercados”, “identificação dos grupos sociais”, “garantir processos de desenvolvimento” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2005, p.17).

4.3 COLEGIADOS TERRITORIAIS: GUIA PARA A ORGANIZAÇÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS

Essa estrutura institucional de gestão corresponde a um espaço ampliado de concertação entre os diversos atores sociais nos territórios e que serviu de substrato primário para a participação dos grupos sociais organizados na esfera do planejamento plurianual participativo. A instância do Colegiado Territorial trata-se de um fórum de abrangência territorial,

[...] constituído por instituições da sociedade civil e das três esferas do poder público e que tem como função planejar ações e articular políticas públicas em prol do desenvolvimento rural sustentável do território e exercer o controle social sobre políticas e programas públicos. Os colegiados são responsáveis por identificar as demandas locais, promover a interação entre gestores públicos e a sociedade civil e conselhos setoriais, contribuir com sugestões para a integração e qualificação de ações [...] A criação do regimento interno e a dissolução dos colegiados territoriais, além da definição da composição e suas alterações, são de responsabilidade das instituições de cada território [...] (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2010, p. 13).

É por meio do colegiado territorial, uma instância de participação paritária, em que participam “todos os atores sociais do território” (MDA, 2010, p.14), que as decisões sobre a

implementação das políticas públicas se orientam. Faz-se importante ressaltar que não está vinculada uma decisão de estratégia de desenvolvimento a sua efetividade, ou execução.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial com o uso de um sistema informatizado criado para a gestão dos territórios o Sistema de Gestão Estratégica (SGE), fará a incorporação das demandas dos Colegiados Territoriais. Esse espaço denominado Colegiados em Rede as informações sobre os colegiados territoriais são armazenadas e incorporadas. As informações do sistema de gestão são compostas por planos de desenvolvimento, diretrizes estratégicas, gestão, índices e dados gerais sobre os territórios e composição dos colegiados são atualizados a partir das assessorias aos colegiados, com informações coletadas tanto diretamente com os colegiados, na base de dados do governo federal e nos institutos de pesquisa. Essa dimensão da gestão está articulada ao Programa Nacional de Assistência aos Territórios (PRONAT), que conta orçamentariamente com recursos destinados para a gestão e execução de projetos e programas nos territórios. A dimensão da gestão ao nível da organização dos colegiados e da estrutura burocrática da política pública de desenvolvimento territorial está, no plano do governo federal, a cargo do acompanhamento e gerenciamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e internamente à Secretaria de Desenvolvimento Territorial. A SDT monitora a ação nos territórios, contratando técnicos para assessoramento aos colegiados e atuação junto aos governos estaduais.

Os colegiados aparecem na literatura sobre o desenvolvimento territorial como: espaços de articulação (poder público + sociedade civil); ou, uma instância política de deliberação sobre o processo de desenvolvimento sustentável do território; e ainda como espaço de participação social, de representação, articulação e concertação política. (DELGADO; LEITE, 2011).

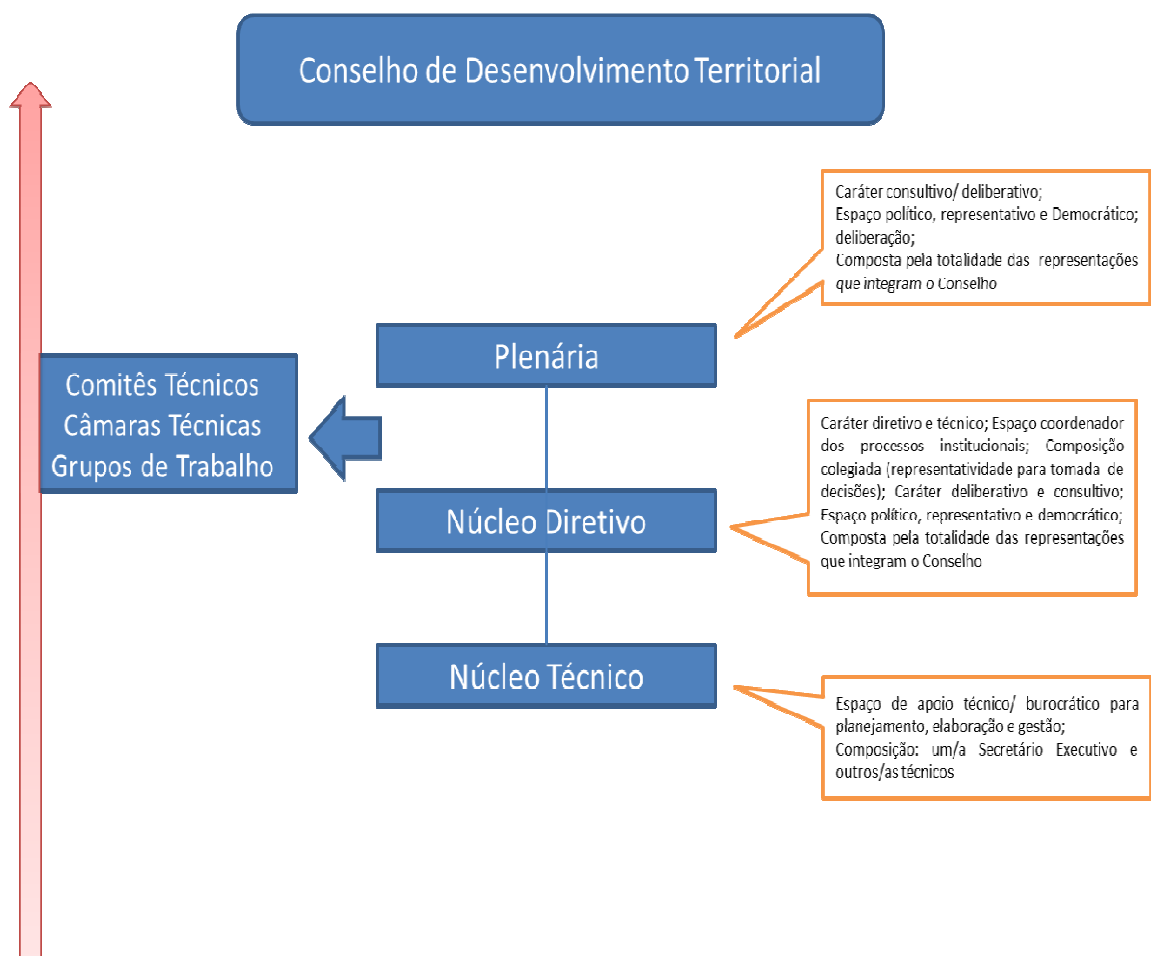
É, portanto, no âmbito de nossa preocupação de pesquisa, o ator central de mediação social entre o Estado e a sociedade civil organizada, atuando com um duplo caráter de orientador/formulador de propostas e políticas públicas e espaço de articulação de demandas da sociedade civil.

Em sua composição os Colegiados Territoriais não reúnem apenas representantes dos movimentos sociais. Trata-se de um fórum complexo em que estão presentes os diversos grupos sociais e representações do poder público (órgãos e empresas estaduais, prefeituras, câmaras de vereadores, secretarias municipais, etc.); representantes da sociedade civil organizada (sindicatos, associações, cooperativas, ONG's, partidos políticos, grupos de

pressão, igrejas e denominações religiosas, etc.); e empresariado, como um terceiro agrupamento, alcançando assim o conceito plurirrepresentação. (FAVARETO, 2010). A baixa efetividade das deliberações e pouca efetividade da política pública de desenvolvimento territorial para além do mundo rural tem sido a principal explicação para que o primeiro e o último grupo, poderes públicos e empresariado, respectivamente, ainda venham preterindo esse espaço de negociação das políticas públicas, com o questionamento da legitimidade dos colegiados para representar as demandas do conjunto da população do território, conforme (POMPONET, 2012). Essa inquietação de grupos sociais envolvidas na estratégia de desenvolvimento territorial, de um lado dos representantes da sociedade civil e de outros poderes públicos e empresários, segundo os mesmos autores são fruto da sobrerrepresentação dos setores rurais na composição e nas propostas anotadas nesse fórum.

O Colegiado Territorial nesse sentido aparece, como regra, conforme expresso na figura abaixo:

Figura 3 - Estrutura e funcionamento do colegiado territorial



Fonte: Elaboração do Autor, a partir do modelo de gestão SDT/MDA.

É preciso repensar o arranjo institucional no Colegiado Territorial com vistas a garantir algum equilíbrio de forças e que garanta o funcionamento interno e efetividade das demandas. (FAVARETO, 2010; SHNEIDER, 2004). O equilíbrio interno não corresponde ao equilíbrio de participação já que os grupos sociais se interpenetram mutuamente, sendo separados na esfera da produção e da apropriação da riqueza. (POULANTZAS, 2000). A disputa política pelo espaço de participação entre capital e o trabalho, e mesmo entre os aparelhos estatais e os órgãos privados de disputa hegemônica reconstruem o espaço mesmo da disputa política.

A estratégia de desenvolvimento territorial em curso, contudo, encontra na política de desenvolvimento territorial a partir dos territórios de identidade na Bahia uma importante experiência do Estado em ação, ultrapassando o normativo, sem prescindir dele, e experimentando estratégias de concertação política a partir do arranjo, novo, institucional criado pelo Estado, que possibilita a inserção de demandas dos diversos grupos sociais, e incorpora a dimensão da gestão participativa no escopo da sua política pública. Essa é a perspectiva do próximo capítulo.

5 A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA BAHIA – TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE

A democracia participativa ao longo da segunda parte do século XX assume gradativamente o lugar da ação política dos grupos sociais e atores políticos que fizeram a opção política de ampliação dos direitos no cerne do capitalismo e por extensão das democracias liberais. As instituições políticas nos países capitalistas, democracias liberais e governos constitucionais, estabeleceram dinâmicas políticas que buscavam o estabelecimento do estado de compromisso, do fortalecimento dos processos democrático-participativos na gestão das políticas públicas e, sobretudo, na incorporação de novas frações de classe e de novos grupos e demandas sociais, contribuindo ainda para o fortalecimento e ampliação da base de sustentação política dos governos. Essa realidade no Brasil e nos países da América Latina esteve diretamente associada ao processo de modernização conservadora, com os golpes militares e seus regimes autoritários.

Os países do Terceiro Mundo, ou emergentes, passaram no último quartel do século XX a experimentar modelos democráticos participativos que coexistiram com os resquícios autoritários, e que resultaram em uma dinamização na gestão do Estado, em particular no atendimento de demandas sociais e incorporação das classes trabalhadoras nesse contexto. O processo de resistência à ditadura militar instaurada em 1964 combinou a resistência por meio da luta armada, como opção política e estratégica, e processos de inserção nas estruturas do Estado, seja por meio da participação no jogo político, seja na inserção de quadros nos aparelhos públicos. Essa dupla movimentação criou uma ambiência política que culmina com a reabertura política e o desejo de maior participação popular nas decisões estatais e públicas.

O planejamento participativo, como uma sofisticação desse processo de gestão das políticas públicas, ampliando direitos civis coincide com essa dinâmica. A experiência da Bahia, o PPA Participativo 2008-2011 tem como característica esse transbordamento da participação política *vis a vis* as dinâmicas de elaboração dos orçamentos e dos planos nacionais de políticas setoriais.

A estratégia de desenvolvimento territorial do Governo Federal esteve a cargo da Secretaria do Desenvolvimento Agrário, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, sendo ao longo dos exercícios subsequentes incorporadas aos demais ministérios e secretarias. Essa estrutura do governo federal, disponibilizando inclusive orçamento específico para obras de infraestrutura

e custeio das ações nos Territórios Rurais, senão empolgou o governo do estado da Bahia a um processo de divisão e reorientação da política pública de desenvolvimento, com instrumentos específicos e inovadores no processo de gestão da política, ampliando os espaços de participação e construção das políticas públicas para além do Colegiado Territorial e dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Nesse capítulo analisaremos como a política de desenvolvimento territorial se expressa na Bahia. Para tanto utilizamos a leitura dos instrumentos normativos (Anexos D, E, F); e, a leitura das Atas do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial. Esses documentos se somaram a análise do funcionamento do conselho de acompanhamento do PPA-P e do CEDETER.

A política pública de desenvolvimento territorial na Bahia assume de forma gradativa a perspectiva de uma política de Estado, sendo incorporada pelos instrumentos presentes no ciclo orçamentário, além de consolidar o instrumento de controle social em uma estrutura paritária de caráter consultivo e deliberativo para fins específicos, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER, em 2010. Essa estrutura está vinculada ao Estado e aos colegiados territoriais – os Colegiados de Desenvolvimento Territorial. Nesse sentido o CEDETER é o espaço de planejamento e gestão de políticas públicas, que articula e fomenta programas e projetos. Os territórios de identidade possuem as representações a partir da diversidade e formação social de cada território, com a garantia de participação de 50% de membros da sociedade civil e 50% do poder público. (BARRETO, 2014). Os colegiados territoriais, como instâncias de participação paritária assumem papel de relevo nessa estratégia, pois as definições burocráticas necessitam da homologação nos territórios de identidade para seguir ao conselho.

Antes da estruturação do CEDETER, em 2010, a estrutura de gestão da política pública de desenvolvimento territorial criou o Conselho de Acompanhamento do Planejamento Plurianual Participativo, o CAPP, com definições estritas de acompanhar a execução do ciclo orçamentário entre 2008 e 2011, por meio do Decreto 11.123/08.

O CAPP para o exercício do Planejamento Plurianual 2008-2011 organizou-se com representações dos diversos territórios, segmentados entre sociedade civil organizada e o poder público. Essas representações foram eleitas no processo de realização das plenárias públicas de definição do Planejamento Plurianual daquele quadriênio, possibilitando a ampla

participação dos grupos organizados, das associações, sindicatos, cooperativas de produção, trabalhadores urbanos, e mesmo da “autorepresentação” ou representantes de si mesmo, não identificados com nenhum grupo social organizado.

Figura 4 – Territórios de identidade até 2011



Fonte: Secretaria do Planejamento, 2011.

A política de desenvolvimento territorial assume na Bahia contornos diferenciados, incorporando a lógica mais ampla de gestão das políticas públicas, apontadas acima, mas inovando em alguns aspectos, sobretudo quanto a participação popular na esfera de decisão da estratégia de desenvolvimento territorial e da implementação das políticas públicas. A perspectiva de territorialização por “identidade” dá-se mediante o autoreconhecimento dos grupos e agrupamentos sociais quanto as aproximações a partir das dimensões já apresentadas anteriormente (econômica, política, ambiental, cultural e social). Os colegiados territoriais, ao agrupar os diversos grupos organizados, se viabilizam mediante a concertação e negociação política a partir de demandas específicas que são colocadas para a deliberação coletiva. Essa estrutura, contudo, não substitui a tradicional negociação política, com a apresentação das

demandas por recursos estaduais diretamente do poder público municipal, ou das organizações da sociedade civil (BARRETO, 2014). Parte importante nessa configuração, o empresariado, tende a negociar diretamente com o poder público suas demandas – isenções, alocações de recursos, projetos de infraestrutura, etc.

A política de desenvolvimento territorial na Bahia, ao encontrar o aspecto identitário como elemento aglutinador, identifica um conjunto de características “típicas” dos territórios. Elementos geográficos, demográficos, população urbana *versus* rural, taxas de emprego, principal produção agrícola, estrutura agrária, índices de educação, elementos culturais, etc. (BARRETO, 2014). Esse aglomerado de municípios ganha corporeidade na figura política do colegiado territorial, como unidade máxima de representação do território (BARRETO, 2014). A dinâmica de escolha dessas representantes é diversa, a partir do grau de mobilização de cada território.

Se a estrutura territorial é o Colegiado de Desenvolvimento Territorial, as estruturas estaduais são as que efetivamente se articulam com o poder público estadual mediante os espaços participativos de formulação de políticas públicas.

O Conselho de Acompanhamento do PPAP - CAPP e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER emergem, assim, de uma ampliação do cânone democrático, possibilitando a participação de outros grupos sociais na elaboração e gestão das políticas públicas e como estratégia de formação de consensos na condução da política territorial. Dois elementos importantes serão abordados nessa dupla perspectiva, consenso e direção, estratégias na condução da política territorial. O espaço institucional criado pela gestão do governo é central em nossa análise, significando uma mudança institucional na relação com a esfera pública e com as demandas sociais apresentadas.

5.1 O CAPP 2007-2011

Esse espaço institucional público possibilitou a inserção de grupos sociais na dinâmica do planejamento estatal, bem como a inserção das demandas desses grupos nas políticas públicas.

Para a mediação entre a sociedade civil e o Estado ao longo das plenárias foi articulado entre servidores públicos um grupo para *moderar* as discussões e aprimorar os resultados do PPA-P 2007-2011. A heterogeneidade do grupo, bem como a inovação social em mediação de

grandes plenárias tornou-se uma experiência importante para a gestão pública do estado da Bahia, uma vez que possibilitou a sociedade civil uma relação direta, ainda que mediada, com os próprios artífices do Estado.

Contudo, é somente no Decreto publicado em setembro de 2009 que o governo do estado reconhece a prática de moderação de eventos sociais, e cria o Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia, considerando:

[...] a necessidade de instituição de um grupo intersetorial de servidores públicos estaduais, previamente capacitados para exercer a atividade de Moderação em eventos, promovidos pelo Governo do Estado com a participação da sociedade civil; a necessidade de implementação de ações voltadas ao constante aperfeiçoamento do exercício de moderação como ferramenta estratégica para uma gestão pública comprometida com o princípio da participação democrática [...] (BAHIA, 2009).

E entendendo como moderação,

[...] ações de moderação, [...] o processo participativo, nos territórios, executado por servidores públicos estaduais, capacitados para mediar os debates do Governo do Estado com a sociedade civil, através da democratização das discussões, consolidação e integração das ações e políticas públicas [...] (BAHIA, 2009).

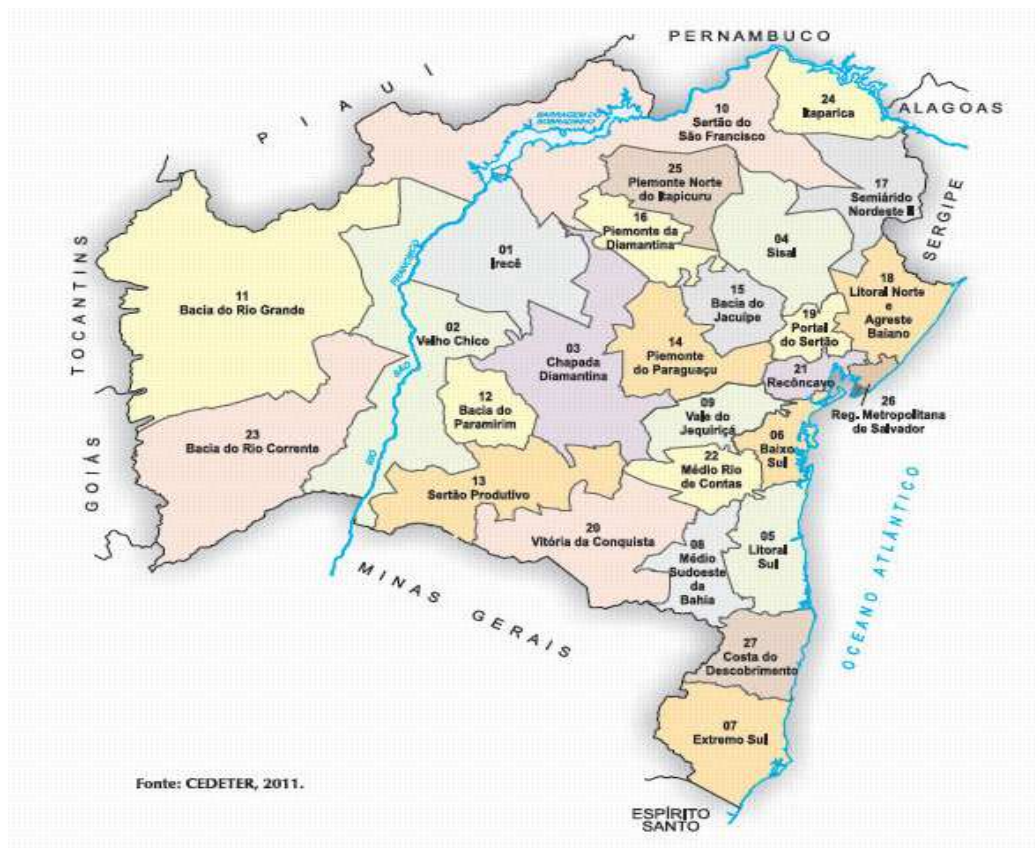
A questão da mediação entre sociedade civil e o Estado aparentemente foi um problema solucionado incorporando gestores, servidores e cargos de confiança, que elaboraram e executam a mediação das demandas sociais e a interpretaram para a lógica do aparelho burocrático. Metodologicamente os servidores e membros do núcleo de moderadores atuavam como mediadores em plenárias sociais. A organização predefinida de grupos de discussão em áreas temáticas (saúde, educação, habitação, etc.), onde cada moderador – sozinho ou em dupla – acompanhava e contribuía para o esclarecimento do tema e sistematização das propostas. Um sistema informatizado compatibilizava e contabilizava as propostas finais. O resultado era exposto em uma nova plenária para a validação do público presente.

Essa dinâmica atendeu tanto a sociedade civil, que enxergou nessa mediação a possibilidade de incrementar suas demandas na dinâmica das políticas públicas, ampliando sua participação, agora mediada, por interlocutores “credenciados” pelo próprio poder executivo; e, para o Estado uma alternativa de encontrar a sociedade civil abrindo a escuta longe do enfrentamento direto com os grupos de pressão. Essa dinâmica favoreceu desse modo, a criação de um espaço de concertação de políticas públicas, que viabilizou a gestão sem o enfrentamento

direto e sob a proteção dos diálogos nos territórios, fragmentando a disputa e consolidando em um novo ente, o território de identidade.

A organização das plenárias, com convocação ampla e irrestrita tinha como foco o encontro de três “grupos sociais”: poderes públicos locais, empresariado e sociedade civil organizada, demonstrando uma perspectiva em consonância com a política de desenvolvimento territorial tocada pelo governo federal.

Figura 5 – Territórios de identidade após 2011



O espaço institucional criado pelo Estado com vistas a atender as demandas eleitas dos diversos grupos políticos, colocou esses grupos, desiguais, em condições de disputa política, também desigual. Participantes de sindicatos, associações, grupos religiosos, partidos políticos, universidades, escolas, prefeituras, agremiações, mídia e imprensa territorial, foram instados a participar do momento decisório, contribuindo na elaboração do planejamento plurianual participativo, cuja análise da efetividade ultrapassa o horizonte desse trabalho.

Contudo, será no CAPPa que a consolidação desse espaço paritário de gestão convergirá a política pública de desenvolvimento territorial.

Que antecedentes estruturais e institucionais são necessários para o funcionamento do CAPPa? Como ele se estrutura? Como repercute na estratégia de desenvolvimento territorial enquanto política pública? Entendido como espaço de ampliação do cânone democrático na concepção do Estado Moderno Capitalista que busca garantir a hegemonia de classe, é o CAPPa um dos instrumentos de construção dessa hegemonia de classe?

Para a institucionalização de um público participativo, com a finalidade de possibilitar a participação efetiva é preciso portanto garantir a viabilidade técnica, econômica e financeira. Ou seja, garantir o conhecimento e clareza do público presente; garantir a viabilidade institucional para seu funcionamento, dotando de legitimidade e legalidade; e, a garantia da viabilidade econômica (insumos, equipe de apoio, material, recursos de toda ordem, etc.) e a viabilidade financeira (orçamento).

Nesse aspecto o texto, quase etnográfico, de Pamponet (2012) nos auxilia na compreensão dos antecedentes institucionais, em parte já identificados acima. Esse texto além de ter o mérito de constituir-se em um dos primeiros esforços de sistematizar os processos que envolveram o planejamento participativo, como inovação social na gestão pública, o faz apontando os mecanismos e os instrumentos metodológicos para a execução do PPA-P 2008-2011. Para esse autor, é o aprofundamento dos processos participativos na Bahia, em particular dos Colegiados Territoriais e da Comissão Estadual de Territórios – CET que proporcionará o ambiente institucional necessário para a instalação do Planejamento Plurianual Participativo, e de sua expressão concertativa, o CAPPa.

Desse modo,

[...] Um dos problemas detectados à época e que se pretendia resolver era a desarticulação dos colegiados em alguns territórios, que sequer tinham funcionamento regular. Com o objetivo declarado de fortalecer os fóruns de participação social, o Governo do Estado anunciou que buscava contribuir para a solução da questão, prestando “apoio aos Conselhos de Desenvolvimento Territorial já existentes e fomentará a sua criação nos demais territórios [...]” (PAMPONET, 2012, p.59-60).

A estrutura que apontamos nos territórios rurais é a base concreta de estruturação da política de desenvolvimento territorial na Bahia, sendo acompanhada por alterações institucionais de alargamento da burocracia e dos aparelhos estatais com vistas a atender a esse cânone democrático.

Se por um lado a estrutura dos colegiados foi reforçada com esse novo apelo institucional e chamada para participação, doutro modo há um maior enraizamento e aparelhamento do Estado às estruturas existentes.

[...] A contribuição dos movimentos sociais, portanto, foi dupla: por um lado, construiu um padrão de regionalização empregado pelo planejamento – mesmo com as limitações que serão indicadas em item específico, mais adiante – que foi oriundo de uma ampla discussão com a sociedade; por outro lado, deu origem aos Colegiados Territoriais que são os principais interlocutores da política territorial que vem sendo executada na Bahia desde 2007. [...] Os Territórios de Identidade como recorte territorial para a elaboração do PPA 2008-2011 e os Colegiados Territoriais como arenas políticas para a construção de um plano mais participativo integram o cenário do PPA-P [...] (PAMPONET, 2012, p.63).

O CAPP, como espaço institucional, viabilizou a participação de grupos sociais no processo de elaboração das políticas públicas. Seu processo esteve atrelado ao funcionamento inicial do Planejamento Plurianual Participativo – PPA-P 2008-2011, que em sua estrutura elegeu dois representantes por território, sendo um da sociedade civil e outro representante dos poderes públicos locais. Essa dinâmica a partir de assembleias, via de regra, concorridas, orientou a instalação do conselho, cuja finalidade ainda imprecisa só se fez sentir no processo de funcionamento e de mobilização para o acompanhamento do planejamento. Dois aspectos são relevantes nesse processo, um diz respeito aos poderes públicos locais, outro a sociedade civil.

A dinâmica de participação dos poderes públicos nos processos participativos de planejamento esteve atrelada ao favorecimento em programas e projetos. Esteve presente em menor ou maior grau nas plenárias, em um grupo especial designado de “sala institucional”, onde as demandas dos poderes públicos, seus gestores, eram escutadas com exclusividade pelos gestores estaduais.

Em outro sentido, a sociedade civil mostrou-se ágil em ocupar os espaços abertos, contudo seu caráter dinâmico e múltiplo não logrou como resultado um empoderamento dos grupos minoritários, antes pelo contrário, gradativamente foram “empurrados” para fora desse espaço institucional, sub-representando o território nas organizações mais coesas e de maior articulação com as institucionalidades territoriais. O aspecto contraditório da participação da sociedade civil no processo de controle social da política pública de desenvolvimento territorial ultrapassa a baixa representatividade da sociedade de cada território. Corresponde a um processo que envolve as contradições históricas da sociedade baiana, de concentração de

renda e da hegemonia de oligarquias regionais, que são incorporadas como prática política nos grupos da sociedade civil. O papel das organizações de qualificar o empoderamento dos diversos atores sociais, bem como de garantir mediante a viabilização financeira e econômica dos participantes. Essa questão abriu, no momento da execução das plenárias um precedente importante, qual seja: da necessidade de estruturar a participação ou a convocação dos grupos para a participação, estabelecendo acordos e pactos territoriais com vistas a garantia do princípio democrático da participação, da voz e do voto.

Nessa experiência concreta de participação, via conselho de acompanhamento do PPA-P 2007-2011, a mediação da política é feita pelos grupos organizados, mas também mediante a participação direta – exigindo o diálogo e a concertação entre os participantes, é crucial o conceito de públicos participativos utilizado por Avritzer (2010). Para os autores a experiência de participação no Brasil esteve sempre associada a inserção de demandas e de atores políticos no sistema político. Contudo, a experiência no período pós-1988, como já afirmamos anteriormente, *vis a vis* as novas configurações do aparelho estatal, e da própria reestruturação produtiva empurrando os trabalhadores para o trabalho precário e informal, também se reflete no processo de participação das demandas políticas. (AVRITZER, 2010). As novas formas de participação voluntária dos processos políticos, para além do voto, colocam públicos sem consistência e coloração partidária, ou ainda sem efetiva experiência prévia em inserção de proposições ao aparelho estatal, em espaços decisórios em igualdade de condições com grupos organizados e com a experiência histórica de participação no universo das demandas por políticas públicas.

Esse elemento ao ser desconsiderado causou um descompasso entre as proposições de públicos participativos heterogêneos e os grupos sociais oriundos das organizações partidárias, cooperativistas, associativista, religiosas, etc. Desse modo o CAPP 2008-2011 viabilizou a participação da sociedade em um espaço de atuação ainda em construção efetiva. A construção de um conselho paritário, CODETER, para acompanhar a política pública de desenvolvimento territorial é o passo seguinte na consolidação da política pública de desenvolvimento territorial na experiência baiana.

5.2 O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – CEDETER

Assim como o CAPP, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER) surge como parte da estratégia de políticas públicas de desenvolvimento territorial na Bahia.

Assim como a experiência nacional, a perspectiva é garantir o seu funcionamento como aparelho de Estado para o controle, planejamento e inserção das demandas sociais mediante o aceno para a incorporação dessas demandas nas políticas públicas do Estado. A incorporação do CEDETER ao aparelho institucional, contudo somente acontece quase no final do ciclo de planejamento plurianual, 2010, mediante o Decreto 12.354/10, como um fórum permanente de caráter consultivo, e composição paritária entre poder público e sociedade civil, que tem como finalidade subsidiar o planejamento e as ações nos então 26 territórios³.

Como experiência de participação, o CEDETER incorpora a modelagem já prevista na Constituição de 1988, ampliando os espaços de participação e decisão por políticas públicas. A pressão popular nos anos 1990 pela descentralização e repactuação com o Estado tem um duplo movimento reformista: ampliação de agendamento da sociedade civil no aparelho estatal, e reforma descentralizadora desobrigando o Estado na execução de políticas públicas essenciais. Essa perspectiva, anteriormente já tratada, é substituída com a tentativa de um novo arranjo institucional e uma reorientação do aparelho estatal, a partir dos anos 2003, possibilitando a manutenção da participação da sociedade civil, com a instituição de espaços participativos consultivos, deliberativos e autorizativos. Fortalecem-se então os conselhos de políticas públicas, com a prerrogativa deliberativa ao Estado.

O CEDETER, portanto, surge no esteio desses conselhos paritários (sociedade civil + poder público) e que encontra na experiência da Bahia um elemento inovador, já que anteriormente as políticas públicas tinham um caráter altamente tecnocrático e centralizado no estamento burocrático do Estado. Essa perspectiva associada ao processo histórico recente de controle e repressão dos movimentos é invertida possibilitando aos diversos setores sociais o agendamento junto ao poder público estadual.

Observamos, todavia, que a formação histórica do Estado brasileiro, nos quadros do capitalismo periférico, sofre uma forte ingerência do capital. As políticas sociais são, ao mesmo tempo, resultado das demandas e pressão social, e uma necessidade reprodutiva do próprio capital. As políticas de habitação, moradia, saúde e educação, como observamos anteriormente, ao mesmo tempo que são conforme estabelecidos na Constituição direitos sociais, na estrutura estatal brasileira aparecem como benefícios do Estado protetor. A política pública de desenvolvimento territorial aparece como aparelho estatal, de controle e

³ No ano seguinte é criado, a partir do desmembramento de municípios, outro território, o Costa do Descobrimento.

planejamento, bem como uma expressão do próprio capital. Assim a composição da correlação de forças dentro do conselho, a partir do bloco de poder que dirige o aparelho estatal, será de grande ingerência na formulação das políticas públicas, para dentro, e no apaziguamento das pressões sociais, para fora do conselho, acalmando os grupos mais demandantes por políticas públicas setoriais, ou mesmo excluindo mediante focalização das políticas outros grupos em igual ou pior situação de exclusão do sistema político.

Isso não significa dizer que a instituição de um conselho de políticas públicas se reduza a disputa objetiva por políticas públicas, ou que mascarem de algum modo as demandas sociais. (AVRITZER, 2010; MASCARO, 2007). O elemento levantado por Avritzer (2010) permanece: a experiência de participação de espaços participativos transforma o processo democrático, sobretudo porque indica aos governos a necessidade de permanentes acordos políticos com vista a garantir a crescente inclusão de grupos demandantes.

O CEDETER ao realizar a composição e funcionamento, é composto por representantes da sociedade civil e do poder público. A iniciativa inicial é fazer do CAPP 2007-2011 e CEDETER um só instrumento de políticas públicas territoriais, demonstrando a incapacidade do Estado em compreender o que é o acompanhamento do planejamento e a formulação de políticas públicas. Diante da pressão dos grupos majoritários dentro do CAPP essa iniciativa é malograda, o CEDETER é instituído mediante o Decreto 12.354/10, publicado no Diário Oficial do Estado (DOE), de 25 de agosto de 2010, que cria o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), se constituindo em um:

[...] fórum permanente de caráter consultivo e composição paritária entre Poder Público e Sociedade Civil, que tem como finalidade subsidiar o planejamento e as ações do governo nos 27 Territórios de Identidade [...] (BAHIA, 2012).

Caberá ainda ao Conselho, dentre outras competências,

[...] propor estratégias de implementação do Programa Territórios de Identidade e diretrizes para a elaboração dos projetos a ele relacionados. Além de efetuar os critérios de agrupamento de municípios para a formação de territórios de identidade, a partir de estudos técnicos e indicadores, realizados pelos órgãos estaduais competentes, bem como, fomentar e promover eventos que estimulem o debate, a reflexão, a compreensão e a difusão da abordagem territorial para o desenvolvimento do Estado [...] BAHIA, 2012).

Compõem o CEDETER representantes dos territórios, membros de secretarias e órgãos

estaduais e federais.⁴ A partir do caráter que lhe é dado na instituição, não apenas o enfraquecimento pelo fato de ser consultivo, mas, sobretudo por situar-lhe como aparelho do Estado, funcionando na definição de toponímias, limites e análises técnico-burocráticas, faz do CEDETER um espaço de definição isolada da política territorial, esvaziando o conceito encetado pela própria política pública, de transversalidade e integralidade do planejamento territorial. Em tese, o CEDETER assumiria espaço privilegiado na formulação de políticas públicas no Estado, já que a matriz de desenvolvimento lastreia-se nos territórios como unidades de planejamento. Contudo o que se percebe a partir do decreto de criação do CEDETER é que sua atuação será restrita a concepção burocrática do funcionamento das políticas públicas, inserindo os grupos políticos, e não as demandas, no aparelho burocrático estatal. A governança do bloco de poder não estaria ameaçada ou questionada com a criação do novo conselho, uma vez que a incorporação dos grupos (entre os chamados superincluídos) não tenciona as composições políticas do Estado.

Por outro lado o “novo” conselho possibilita a participação dos grupos sociais nas definições das estratégias de desenvolvimento, ou põem em diálogo os projetos do governo. Essa possibilidade, festejada pelos grupos participantes, corrobora com o elemento que trouxemos anteriormente da ampliação dos espaços democráticos, ainda que sob a ótica e a dinâmica liberal. O processo de eleição dos membros dos conselhos parte de plenárias análogas nos territórios onde há a participação dos poderes públicos e das organizações da sociedade civil. Os aspectos de pactuação, concertação e negociação das demandas configuram ainda um processo em experimentação, sendo parte da estratégia da política pública possibilitar esse enfoque.

Essa perspectiva, de institucionalização das demandas sociais, mediante a criação de espaços públicos de debate e consulta, essencialmente apresenta limites e contradições. Os limites estão na garantia e acesso às demandas por políticas públicas e sua efetividade, por parte do Estado. Ou seja, à medida que as demandas se constituem em proposições de políticas setoriais, ou de indicações de ações e programas focalizados para superação de alguma

⁴ O Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER terá a composição de 01 (um) representante da Secretaria do Planejamento, que o presidirá; 01 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional, que exercerá a vice-presidência; 01 (um) representante da Secretaria da Saúde; 01 (um) representante da Secretaria da Educação; 01 (um) representante da Secretaria de Cultura; 01 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento Urbano; 01 (um) representante da Secretaria de Relações Institucionais; 01 (um) representante da Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária; 01 (um) representante da Delegacia Estadual do Ministério do Desenvolvimento Agrário; 01 (um) representante do Ministério da Integração Regional; 08 (oito) representantes dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs.

realidade concreta, o Estado precisa dar respostas. Essa necessidade de respostas nos coloca diante das contradições reais da política pública de desenvolvimento territorial.

A política pública de desenvolvimento territorial como aparelho de Estado, pressupõe a escuta e o atendimento as demandas sociais, cuja voz é expressamente realizada no CEDETER. As demandas por políticas “territoriais” de desenvolvimento se concentram no aparelho burocrático criado para resolver e indicar os caminhos ao gestor estadual. A mediação realizada para a consecução das demandas pressupõe a superação das desigualdades sociais, que contradita o próprio Estado a serviço do capital.

Ainda que os movimentos sociais, organizações da sociedade civil e, eventualmente, poderes públicos municipais mais progressistas possam criar uma série de constrangimentos eleitorais ou não ao estado, o controle da política pública não estará expresso no horizonte do conselho. Seu papel torna-se burocrático-cartorial. Como, aliás, expressam as atas publicadas das reuniões, aparecendo sobremaneira as questões burocráticas e cartoriais, em detrimento das orientações para o desenvolvimento, seja como processo ou como procedimento.

Um estudo das atas publicadas do conselho, em reuniões ao longo de um ano de funcionamento, entre 2010 e 2011, em uma análise qualitativa dos debates travados no plenário do conselho, apresenta quatro conjuntos de discussões como pauta do conselho: debate sobre a regionalização das políticas públicas; deliberação sobre toponímias de territórios, inclusão e exclusão de municípios; informes gerais dos municípios a serem difundidos nos territórios, utilizando a rede preexistente de movimentos sociais e organizações da sociedade civil; e, agendamento de atividades a serem realizadas pela administração estadual ou das atividades que os atores sociais nos territórios realizarão (BAHIA, 2014). As atas caracterizam-se ainda como instrumentos de denúncia ou queixa de processos em curso nos territórios de identidade, não ficando claro o encaminhamento tomado pelo conselho a título de deliberação. A leitura dessas atas nos parece bastante ilustrativa, se relacionadas com as resoluções publicadas pelo CEDETER. Todas as seis resoluções correspondem aos procedimentos burocráticos de estrutura de municípios nos territórios, indicações de entradas e saídas de municípios dos territórios. Não encontramos dados, indicações ou orientações ao executivo estadual sobre a estratégia de política pública a ser implementada.

Esse dado característico das contradições do Estado sob a hegemonia do capital paralisa a

ação dos espaços públicos de decisão, bem como demonstra o caráter cartorial desse espaço. O imobilismo decisório que caracteriza a política pública de desenvolvimento territorial, nessa esfera de participação contradita com o conjunto de sua proposição, de ampliação da democracia e maior participação.

Por outro lado, há um elemento que não é possível o controle do capital. A associação para a participação política e todo o arranjo e institucionalidades necessárias para a construção de públicos participativos, mobiliza os elementos fundamentais para a transformação e resistência ao bloco de poder hegemônico. A subjetividade presente na composição das demandas, não está expressa no conjunto das decisões e resoluções tomadas no plenário do conselho, significando uma possibilidade de resistência ou de pressão, e mesmo de rearranjo institucional com vistas a viabilizar as demandas por políticas públicas.

Ademais, o que se observa no conjunto das novas institucionalidades criadas para a gestão da política pública de desenvolvimento territorial na Bahia, CAPPÁ e o CEDETER, são a reafirmação da política pública de desenvolvimento territorial como aparelho de controle e de organização do desenvolvimento para a sustentação do bloco de poder hegemônico no controle do aparelho estatal. Essa estrutura e organização longe de uma visão fatalista não encerra o malogro da experiência. A subjetividade presente nos processos sociais, inerentes a dinâmica mesma desses processos e das relações sociais, nos coloca como uma experiência em curso e em processo de concertação entre as demandas por políticas públicas dos setores sociais mais à margem e aqueles que se situam no controle político do bloco de poder no Estado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme observamos anteriormente, o desenvolvimento do Estado brasileiro tem sua trajetória marcada por uma hipertrofia e forte intervenção da esfera pública, consolidando o Estado de compromisso e viabilizando as alianças locais, regionais, por meio da composição coronelista, clientelista e da política de alianças e um Estado de compromisso. Essa conformação imobiliza o legislativo e sobredetermina o executivo, enfraquecendo sobremaneira as instituições de mediação com a sociedade civil. Partidos políticos, associações, sindicatos, cooperativas, grupos políticos, movimentos, etc., vinculam suas estratégias de pressão e mobilização diretamente ao executivo pela fragilidade institucional de outras instituições políticas de mediação, mesmo aquelas cuja primazia é concentrar essas demandas e estabelecer o diálogo com o poder público, como o partido político.

A política territorial corresponde a uma estratégia de ampliação do perfil interventor do Estado nas relações sociais, institucionais e políticas, regulando a vida social por meio das instâncias e institucionalidades engendradas por meio da política públicas de desenvolvimento territorial. Contudo o arranjo institucional possibilita que essa nova institucionalidade seja permeável a participação da sociedade civil, ampliando dessa forma o cânone democrático. Os espaços, dimensões e processos relacionais que compõem o território são todos donos de uma historicidade própria e cuja singularidade lhes permite certa unicidade. Como qualquer definição, é a possível dentro de seu tempo, com os cânones e as limitações hodiernas. Entendemos que não se trata de uma questão meramente de escala, ainda que, se assim o fosse, cada escala teria a sua regra.

O território é um espaço de conflito, de luta por poder e, sobretudo, uma guerra de lugares, onde cada classe ou grupo observa e guerreia a partir de sua lógica e possibilidade de entendimento. É no território que se dá a disputa política por hegemonia, daí a necessidade de se entender as instituições e governos; é no território que acontecem as decisões sobre o uso e manejo dos recursos naturais, daí a necessidade de discutir o passivo ambiental; é no território que as pessoas lutam por sua sobrevivência, daí a necessidade de se entender as relações sociais entre grupos étnicos, relações sociais de gênero, de geração, e, sobretudo, de classe. Entretanto também é no território onde a construção da identidade se dá. Onde aquela dimensão que apenas apontamos acima se constrói ora como coesão social, ora na figura do próximo, deixando claro nas relações sociais o outro que ocupa, invade ou simplesmente coabita.

Por fim, é no território, esse lugar de contradições, que se dão as profundas relações dos homens com sua própria história: daí a necessidade latente de se entender historicamente como e porque as relações institucionais, jurídicas, políticas, sociais, dão-se desta e não daquela maneira, nessa e não naquela temporalidade. As transformações, as permanências e rupturas podem ser percebidas a partir de um olhar e análise endógena, desprezando o caráter internacionalizante das relações humanas sob a égide do capitalismo - que é globalizante? Temos motivos para crer que não. Em nossa compreensão, dissertada ao longo do texto, o mundo não pode suplantar o local, ou o global não pode engolir o territorial. Sendo necessário tratar as políticas públicas com um olhar *glocal*. Essa gestão do território deve ser mediada pelos interesses locais, em que haja algum equilíbrio de forças entre global e o local. Essa busca faz desse espaço uma constante guerra de lugares: não somente ambiental, social, cultural, mas principalmente o equilíbrio no processo de gestão desses recursos, as políticas públicas que engendram e são engendradas por um processo de disputa pela hegemonia do Estado que as define. A “novidade” que o mundo contemporâneo nos coloca está presente desde os primórdios das organizações sociais, das primeiras aglomerações humanas e dos estudos sobre essas sociedades. A questão da fronteira e seu território nos impele a reconhecer que há fronteiras mais sólidas que outras. Em particular para a noção moderna de fronteira e de território como uma necessidade dos Estados nacionais e sua expressão de poder numa dupla dimensão: interna para o controle e a subsunção das classes, noutra, externa, para um reconhecimento dos interesses e relacionamentos entre Estados nacionais.

Na dimensão de estratégia de política pública não deve deixar de julgar esse processo de construção histórica de sua identidade, nem o seu caráter relacional com o mundo externo, com o outro. A dimensão da fronteira, do território, traz em seu subtexto uma necessidade de entender as relações de poder e da organização da sociedade política em nosso tempo, não como mágica, e sim como condição histórica, sendo importante apontar, ainda que rapidamente, alguns aspectos a conflitar sobre o caráter que assume a democracia e nossos tempos.

A organização dos Estados no mundo contemporâneo apresenta alternativas de participação no âmbito da democracia liberal. Não apenas a democracia representativa aparece com uma alternativa, mas, sobretudo, a democracia participativa surge em meados da década de 1980 como uma alternativa progressista de enfrentamento e de disputa pela hegemonia dentro das regras ditadas pelo próprio sistema liberal. Conselhos de gestão, orçamentos participativos,

planejamentos participativos e outras formas de consultas populares de cunho deliberativo ou mesmo consultivo surgem no cenário institucional como instrumentos de participação popular em esferas de decisão de políticas públicas. No Brasil experiências participativas e de implementação de políticas de participação popular já foram estudadas em diversas pesquisas. A Bahia experimenta ainda de forma muito superficial a participação popular, seja em conselhos ou em orçamentos participativos, como também na recente experiência de planejamento plurianual participativo, em determinados momentos do ciclo de política pública: ou na formulação, ou no acompanhamento; o caráter deliberativo situa-se na esfera de políticas setoriais da execução, nunca na perspectiva da definição da estratégia de desenvolvimento. Essa experiência foi alvo de nossa pesquisa, sobretudo pelo papel de relações de força que são estabelecidas e disputa pela hegemonia no Estado. Há, dessa forma, uma estratégia nos limites da democracia liberal com vistas a garantir algum espaço de participação.

Qual o sentido dessa participação, já que o liberalismo apartou o político do econômico? Trata-se de formas de atuação na esfera pública, criando públicos participativos? De atuar nos estertores do capitalismo com estratégias alternativas atuando intramodelo, como propõe Boaventura de S. Santos? De conquista a dádiva a participação como inclusão cidadã encontra espaço na esfera pública de poder em algum lugar além do estanque momento do voto, ou aí está o limite da democracia liberal? A sociedade brasileira, não com abstração populista, mas como concretude histórica, em seus ciclos intermináveis de autoritarismo e subtração dos direitos políticos e civis, encontra brechas para repensar o atual modelo de democratização – se é que há – da esfera pública? Ou a armadilha semântica do desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais, quando não há governos capazes de fazê-lo sob o domínio do capital? Se democracia está na moda, qual a materialidade desse modelo político? Entendemos que o debate hodierno dar-se-á na crítica ontológica do modelo e não do encontro de lacunas, mas atuando na crítica interna ao problema, na análise distinta do processo: os diversos modelos de democracias correspondem a suas especificidades históricas, como metamorfoses do Estado para garantir a hegemonia do bloco de poder.

Na América Latina e no Brasil pós-Segunda Guerra Mundial as lutas pelo processo de redemocratização e ampliação dos direitos são marcantes ao longo dos anos 1950 e 1960 até o acontecimento do golpe militar. Até aí, com a afirmação do proletariado industrial, e o aumento do acirramento das lutas no campo, a disputa contra o capital está nítida e clara

inclusive nas formas de mobilização e de enfrentamento a elite dominante. A ditadura militar, combinando o terror e a ideologização do “milagre econômico”, deu-se a ascensão da luta pela queda do regime militar. O enfrentamento oscila entre uma luta internacional e os problemas nacionais.

Ao mesmo tempo, e como produto de um movimento global, as atenções da sociedade brasileira ultrapassam o chão da fábrica, os sindicatos e os movimentos tradicionais. Novos temas e novas experiências de classe entram em cena para reivindicar as novas possibilidades de direitos que são ampliadas pelos regimes democrático-liberais em todo o mundo. A percepção do poder na sociedade civil ampliada, contrastando com a imanência do poder de um só lugar; a politização dos segmentos com participação minoritária na política, ampliando a própria dimensão de direitos políticos e civil; as novas frentes de luta das esquerdas, que passam a ocupar espaços de poder e mando no mundo; e, ainda a retomada da luta no campo na década de 1970, e o surgimento de novos movimentos alternativos ao sindicalismo rural já desgastado e pelego. Isso para sem esquecer o processo de luta por redemocratização política que obriga muitos ao exílio, leva tantos à morte e à luta armada é que vê surgir nos anos 1980 uma esquerda renovada que tem em mente a tomada do poder pelas regras do jogo.

A pressão vivenciada nos anos de chumbo da ditadura militar assiste a um declínio programático de mudança das coisas nos anos que seguem a reabertura política. Declínio tanto no potencial de pressão como no poder de aglutinação foi inversamente proporcional à organização do espaço rural, seja por meio dos sindicatos rurais, que alteraram seus objetivos e focos de luta, seja entre o MST que se tornou ao longo da década de 1990 o modelo de organização de trabalhadores rurais e de movimento social classista como outrora era observado entre o movimento operário. As novas demandas da democracia-liberal então vitoriosa, que outra vez descolou a política da economia, legou uma década de desmobilização das ruas para a estratégia de aceitação das regras do jogo, com mandatos chamados populares, progressistas e democráticos em gestões municipais, estadual e federal.

O paradigma de desenvolvimento participativo onde o *input* máximo (participação) é exigido, e o *output* não é somente as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento do conjunto das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo dentro da coletividade. Só é possível em uma dinâmica social onde a democracia se efetive em outras esferas como a social e econômica. No Brasil a dialética existente entre a força e a debilidade dos movimentos sociais, ante a alavancada do neoliberalismo inquieta e alimenta diversas pesquisas na

América Latina e no Brasil, sobretudo na intensa relação entre democracia participativa e o desenvolvimento. É instrumento de força e resistência à prepotência neoliberal, mas tem no reverso a fragilidade de tornar-se protagonista de uma descaracterização ideológica e política dos instrumentos tradicionais de luta e enfrentamento à classe dominante. Mais que isso: perceber a falsa equação entre democracia, capitalismo e liberalismo em tempos hodiernos é tanto uma necessidade acadêmica quanto política. Os elementos para pensarmos a participação política em tempos atuais estão nas experiências, sobretudo a brasileira, pois remetem à construção de três teses cruciais para o fortalecimento e ampliação da democracia participativa como o fortalecimento da demodiversidade, o fortalecimento da articulação contra hegemônica entre o local e o global e ampliação do experimentalismo democrático.

São elementos de ampliação dessa democracia liberal, sobretudo por força dos trabalhadores e trabalhadoras no processo de enfrentamento ao Estado. No âmbito da proposta de Desenvolvimento Sustentável no Brasil, trabalhadores e trabalhadoras veem-se obrigados a empreender alternativas (propositivas) de desenvolvimento, à revelia de sua luta pela sobrevivência, de suas condições e posição estrutura social. A mutação do discurso em torno das obrigações políticas e sociais dos trabalhadores e de seus movimentos amplia, nas últimas décadas, o papel e o perfil de reformadores sociais, dos outrora movimentos transformadores da sociedade. Os trabalhadores rurais, por exemplo, organizados em sindicatos rurais, têm buscado empoderar-se dessa nova organização dos discursos em torno do desenvolvimento, reorientando práticas, políticas e demandas, participando ativamente do processo de construção dessa estratégia. Na luta pela ampliação dos direitos políticos, aos movimentos sociais tem faltado a percepção de que os direitos civis e sociais sempre apartados na democracia liberal alienam a cada dia a cidadania em curso e parecem querer refundar a sua própria história, ao desconhecer a experiência de classe vivida por suas populações.

O painel anterior sobre a participação política no Brasil envolve ainda uma ampla arregimentação dos chamados novos movimentos sociais e suas recentes bandeiras de luta. São movimentos de mulheres, negros, afrodescendentes, indígenas, portadores de necessidades especiais, agricultores familiares, etc., cujo pano de fundo está, não na transformação social, e sim na atenção aos seus direitos particulares e do seu grupo, numa tentativa de inclusão a cidadania que está posta. Cidadania alicerçada no consumo, no reconhecimento público e não na atenção aos direitos constitucionais. Podemos ainda identificar uma recente mobilização para que o Estado passe a normatizar a cidadania nos

espaços privados, com a criação de cotas em empresas, escolas, acessibilidade a escritórios, etc., busca identificar que há um espaço político em que grupos sociais vêm atuando de forma distinta, e que a própria historicidade brasileira condiciona para o encontro com um modelo e estratégia de luta que não passa necessariamente pela tomada do Estado.⁵

Desse modo as lutas sociais no mundo contemporâneo e a disputa política a ser enfrentada nos próximos tempos é, pois, a verdadeira meta da ‘defesa das causas perdidas, já que trata-se de questionar, como tal tanto o terror stalinista, como tornar problemática a tão facilzinha alternativa democrático-liberal. Essa perspectiva nos auxilia a compreender melhor a dinâmica do mundo contemporâneo, para uma alternativa ao modelo que não seja um retorno aos equívocos históricos produzidos pelo pensamento único de esquerda e que nos retire do marasmo político do pensamento único liberal. E ainda: a profundidade da crítica aos processos democráticos nos aponta para que, talvez sejamos forçados a aprender de nossas atuais condições econômicas e políticas é que um capitalismo humano, ‘social’, e verdadeiramente democrático e igualitário é mais irreal e utópico que o socialismo.

Alguns conceitos foram sendo assimilados politicamente as estratégias liberais de manutenção do processo de acumulação do capital. Estratégias ideológicas cujo *DNA* é próprio da constante transformação e recriação do capitalismo, como parte de seu processo metabólico de apropriação e ressignificação da realidade social, onde a ideologização da realidade é o principal instrumento. Esse fenômeno pode ser assistido, mormente, após a queda da URSS e com ela algumas esperanças no socialismo. O retorno a conceitos fundamentais que alimentem a pesquisa social e a teoria social pode fundamentar processos críticos da realidade criando alternativas concretas de participação social em torno de um projeto de transformação societária.

Ao longo dos últimos 30 anos o Estado suas concepções teóricas e experiências práticas passaram por alterações fundamentais e significativas, produto das transformações sociais, políticas e econômicas, e porque não culturais, das populações em torno do mundo. Golpeadas pelo destino tomado a partir da iniciativa comunista na União Soviética, cuja proposta de universalização da igualdade social esbarrou e sufocou-se em contradições internas, na crescente burocratização do aparelho estatal, e principalmente na dinamização do

⁵ É preciso dizer que as primeiras prefeituras governadas por prefeitos petistas eram encaradas como a tomada do Estado pelos trabalhadores. A criação de novas tecnologias de gestão e de participação foi se institucionalizando e, como não havia ao fundo nenhuma proposta concreta de transformação social, foram assimiladas pelas elites econômicas e passaram a responder diretamente a suas demandas.

modelo capitalista de produção, as propostas de transformação social foram dialeticamente sendo redimensionadas tendo como horizonte não mais a transformação universal do modo de produção ou da sublevação das classes sociais em cotidiano antagonismo, mas a paulatina e crescente reorganização da máquina estatal a fim de combinar os arranjos cotidianos e as demandas sociais com as necessidades sempre crescentes de acumulação do capital e de concentração de poder da burguesia cuja hegemonia não parecia ser histórica e sim sistemicamente natural. Essa reorganização, tentada e intentada pelos governos liberais e neoliberais, respectivamente, lançou mão em maior ou menor grau de um antigo ferramental socialista, qual seja, a participação popular em suas estratégias de gestão.

Quando falamos de Estado está claro que nos referimos também as suas instituições? Qual o papel da sociedade civil nessa concepção de Estado? E o Estado na vida prática das pessoas? Que concepção de Estado podemos apresentar/discutir como subjacente àquela que empreende uma estratégia de desenvolvimento territorial? Sua estrutura e sistema burocrático, seguido de sua organização e execução das políticas públicas vão deixando claro a sua razão de ser. Desse modo, seu funcionamento tende a possibilitar que as classes dirigentes consigam se viabilizar em seus processos de acumulação de capital, mas também de concentração de poder político. Dissemos acima de forma cautelosa “parte” para garantir uma leitura contemporânea de suas transformações e rearranjos, que nem sempre foram consequência de um reagrupamento de poder da classe dirigente, mas, em casos particulares, uma reorientação realizada pela luta e conflito social, obrigando as elites políticas e econômicas a uma repactuação de sua esfera de poder. Esse momento histórico de repactuação, aqui observado a partir dos anos 1980, tem seu ápice com as lutas sociais por redemocratização e, conseqüentemente, por uma ampliação da participação popular nos espaços decisórios e de formulação das políticas públicas setoriais. De que forma então perceber essa repactuação? Dito de outra maneira: qual a dimensão das conquistas sociais por democracia e participação no aparelho estatal?

Na América Latina, uma preocupação ladeava, senão singularizava, a intelectualidade, sobretudo em ciências sociais: a superação do subdesenvolvimento e a superação dos regimes ditatoriais alimentados pelo modelo sistêmico. Essa dupla preocupação acadêmica e política ao longo dos anos 1970 e 1980 contribuíram sobremaneira para a retomada dos modelos liberais democráticos, mas clandestinamente para o “pensar” sobre essa região economicamente atrasada e politicamente instável.

A dinâmica territorial, cujo conceito polissêmico permite a interdisciplinaridade científica, passou a ser ao longo dos anos 1990 uma estratégia de política pública mitigadora das diferenças regionais e que poderia, por meio da ampliação e redistribuição das ações estatais, fazer funcionar as diversas regiões, ou territórios. Em sua matriz teórico-prática está a construção do desenvolvimento endógeno. No Brasil coube ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT levar a cabo a estratégia de desenvolvimento territorial, a princípio conhecida como desenvolvimento territorial rural. Na concepção de desenvolvimento territorial rural marcada pela SDT fazem-se presentes os elementos e referenciais buscados em outras estratégias de desenvolvimento endógeno, sobretudo dos distritos marshalianos e na chamada terceira Itália, como também nas concepções regionalistas do desenvolvimento, cuja matriz remonta principalmente os estudos de Celso Furtado (1959) no que diz respeito ao desenvolvimento econômico, tratados anteriormente. Essas referências têm orientado os estudos sobre políticas públicas de desenvolvimento territorial, incorporando as diversas contribuições acadêmicas.

As estratégias de desenvolvimento econômico orquestradas pelo Estado ao longo dos anos 1950 e 1960 acompanhavam uma justificativa de integração nacional e desenvolvimento regional, centralizada da metade dos anos 1960 até os anos 1985 por um Estado autoritário, que não representava uma alternativa à esquerda nem à direita, mas se identificou com as iniciativas liberais e nacionalistas, incorporando diversas práticas verticalizadas e artificiais de manutenção do desenvolvimento, em que a escuta aos setores onde as políticas seriam e foram executadas era inexistente ou pouco audível. Os recortes especiais e dimensões locais do desenvolvimento eram subsumidas por uma dimensão nacional. A perspectiva predominante nas economias nacionais ao longo da década de 1960 teve sua aplicabilidade alicerçada na teoria dos polos de crescimento de Perroux, como modelo desenvolvimentista concentrando as decisões em um estado autoritário, superlativo em interesses exógenos, e de costas para uma dimensão das diversidades locais.

A elaboração de estratégias territoriais foi dimensionada a partir de uma máquina estatal que tinha como objetivo melhor equacionar capital-trabalho-natureza à medida que promovia e executava políticas públicas que ignoravam o conhecimento e as demandas das comunidades locais, concebendo e implantando ações numa perspectiva unilateral e burocrática, valendo-se da autoridade científica.

É somente como processo de reabertura política e redemocratização, que tem na Constituição de 1988 um marco fundamental para a democracia brasileira, que a perspectiva de um Estado acima e exterior à sociedade parece ficar mais evidente. As lutas políticas que marcaram as décadas anteriores, tanto na busca por amplitude democrática, quanto por uma articulação do Estado com as demandas da sociedade civil, tiveram na Constituição de 1988 a institucionalização da cidadania.

Se por um lado mantinha a coesão e perspectiva da unidade do interesse nacional, por outro auscultou das demandas territoriais por cidadania, a partir de uma nova institucionalidade democrática, rescaldada pelo período da ditadura militar. A perspectiva do planejamento econômico nos anos 1990 passa a dialogar com a dimensão das demandas dos diversos grupos sociais e territórios, cuja guerra de lugares se manifestava nas greves, reivindicações, etc., mas que tinham agora espaços institucionais de concertação das demandas e de encaminhamento para os poderes públicos, como os fóruns, conselhos e comitês de políticas públicas setoriais.

Nesse contexto o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) critica contundentemente abordagens economicistas e setoriais de projetos de desenvolvimento realizados no passado, intitulado-se inovador por apresentar uma abordagem multidimensional e descentralizada, com metodologias participativas de gestão social, calcadas no conceito de desenvolvimento territorial. A busca ambígua aqui passou por uma ampliação, portanto formação pedagógica, dos quadros sociais no conceito de territorialidade e de políticas públicas, mas também como porta de entrada e de reaproximação do Estado com as populações nos territórios. O discurso técnico bancado pela agência central de desenvolvimento territorial – a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – passa por perto da gramática política sugerida por Nunes (2010), a saber o insulamento burocrático. Investidos de uma autoridade técnica e estratégica os técnicos que operaram a implantação da política pública de desenvolvimento territorial

A discussão empreendida nesse trabalho buscou contribuir para a ampliação do debate sobre a crítica do Estado capitalista, suas contradições e limites à luz da política pública de desenvolvimento territorial, questões candentes nesses tempos em que se questiona não somente as transformações do Estado, como a metamorfose do trabalho e das classes sociais na disputa política pela ampliação do Estado.

A partir dessa perspectiva trouxemos a discussão sobre política pública de desenvolvimento territorial. Hodiernamente o conceito de desenvolvimento territorial ganha operacionalidade institucional por meio da implementação de políticas públicas com a participação social na formulação e gestão das políticas públicas. A dimensão territorial, que acumula em suas proposições a dimensão ambiental, política, social, econômica e cultural, tem na sobredeterminação da economia em suas formulações um duplo caminho, contraditório e complementar: tanto questiona a estrutura estatal, quanto dinamiza e viabiliza sua ampliação com a inserção de grupos sociais, políticos e econômicos na sua estrutura. A dimensão territorial, conceito e prática, teoria e metodologia, portanto práxis da política pública territorial, relaciona-se a quatro fundamentos centrais:

a) descentralização das decisões políticas, um processo de horizontalização iniciado com a Constituição de 1988 e realizado por meio do acirramento das disputas nos conselhos setoriais e dinâmicas territoriais, estimulando e viabilizando a participação social em espaços institucionalizados e de inserção das demandas dos diversos grupos sociais;

b) disputa de lugares a partir da multiplicidade e intersetorialidade das dimensões econômica, política, cultural, social e ambiental – esta última ensaiando ser a grande questão não resolvida pelos poderes públicos, e cujo conhecimento demanda a inserção de públicos participativos locais, ou ao menos territoriais, para a compreensão da disputa e equacionamento capital-trabalho-natureza;

c) reorganização da cooperação como força produtiva e instrumento de luta entre os trabalhadores e trabalhadoras, com a valorização e reconhecimento dos saberes e conhecimento territoriais, bem como a percepção da integração entre os diversos sistemas de territórios; e,

d) a ampliação da participação, portando do cânone democrático, discutindo outra vez a esfera participativa, democrática, e suas contradições e limites. Essa perspectiva coloca o Estado mesmo em questão, tanto pela mobilização de elementos e forças demandantes/reivindicatórias quanto por sua existência institucional, portanto dentro das institucionalidades e mecanismos de participação político-econômicos da própria esfera constitucional-burguesa. Se essa ampliação contraditória somente não basta ou não é por si só mobilizadora, porque as transformações não surgem “como um raio num dia de céu azul”,

permanecem na esfera da luta política e das contradições sociais e econômicas por colocar dentro do aparelho estatal a sociedade civil como ator político institucionalizado.

O enfoque territorial está, portanto, relacionado a compreensão do Estado ampliado gramsciano, que desverticaliza a ação estatal, situando-a na esfera da gestão participativa. O território é enxergado como um instrumento e uma estratégia em movimento que se orienta à guisa do desenvolvimento. As diversas institucionalidades territoriais vividas e recriadas a partir dessa dinâmica política-institucional vincula-se como dissemos acima ao processo mais dinâmico de descentralização do aparelho estatal e de ampliação, por conseguinte, do paradigma democrático participativo.

No plano governamental propõe-se que a ideia de desenvolvimento territorial seja uma estratégia para viabilizar a ascensão dos grupos historicamente excluídos, numa visão integradora do espaço, da sociedade, mercados e políticas públicas, tendo ainda na equidade, no respeito à diversidade, na justiça social, no sentimento de pertencimento cultural e na inclusão social metas fundamentais a serem atingidas e conquistadas. Porém, este estudo aponta que a política de desenvolvimento territorial rural apresenta acentuados problemas teórico-metodológicos e encerra contradições, ainda que se proponha a descentralização das políticas públicas e a abordagem não-setorial do desenvolvimento.

A política pública de desenvolvimento territorial e por sua vez, seus conceitos e diretrizes norteadoras e estratégicas, apresentam limites não somente conceituais, mas sobretudo políticos-estruturais, já que não acentuam as disparidades socioeconômicas dos grupos em escala sistêmica, e vacilam em propor uma modelo de desenvolvimento econômico que inverta a matriz de acumulação da riqueza.

Ainda assim a descentralização da formulação das políticas públicas, e essa é nossa tese central, ao abrir caminho para a participação popular mobiliza elementos cujo controle está para além das formulações das políticas públicas. Ao mobilizar grupos sociais em posição desconfortável e desfavorável na esfera social, política e econômica, a política pública de desenvolvimento territorial coloca em cheque o Estado mesmo que dissimula as políticas públicas de desenvolvimento, viabilizando, contraditoriamente, dialeticamente, uma organização dos grupos sociais contra esse mesmo Estado.

Nesse sentido, a pesquisa desenvolvida nesse trabalho possibilitou a análise de alguns aspectos da política pública de desenvolvimento territorial, sem a pretensão de apresentar-se de forma conclusiva. Tem a intenção de identificar alguns elementos teórico metodológicos da formulação da política pública de desenvolvimento territorial, buscando contribuir para a compreensão da relação da política pública em curso e o próprio fazer-se do Estado liberal contemporâneo.

O trabalho apresenta os limites e desencontros da política de desenvolvimento territorial a partir do estudo teórico-prático de sua estrutura, enquanto política pública. Trata-se de uma análise de como foi elaborada a política pública no âmbito do Estado liberal contemporâneo, portanto, buscando identificar os limites dessa política não só como um limite em si mesmo, mas como expressão das contradições da própria política democrática. Ainda com os entraves apresentados, a política pública de desenvolvimento territorial possibilita a sociedade civil espaços institucionais de contestação e de reestruturação da política pública na perspectiva da criação de novas institucionalidades.

A perspectiva das políticas públicas encontra nas gestões dos governos seu processo de elaboração e gestão, anulando ou minimizando a participação social e as experiências das comunidades e organizações locais/territoriais. Essa perspectiva, experiências das comunidades tradicionais, elaborando e implementando políticas públicas e ações governamentais apenas com o olhar (político) dos especialistas e dos técnicos.

A permeabilidade do Estado será redefinida a partir da Constituição Federal de 1988, tanto a partir de uma redefinição do sistema político em geral, como da intensidade das lutas políticas por maior participação no próprio sistema político. Essa participação busca viabilizar as demandas sociais por políticas de forma institucionalizada, pelo enfrentamento direto ao Estado e pela formação de organizações sociais cujo papel se configurou como complementar ao Estado. Desse modo a redemocratização possibilita uma redefinição na relação Estado-sociedade, tendo como horizonte o envolvimento da sociedade civil organizada nos processos de discussão e de decisão política. A democratização da democracia encontra nas formulações das políticas territoriais a necessária participação da sociedade, seja na participação da formulação das políticas como nos processos de decisão por políticas públicas.

Apesar de possibilitar a diversificação da participação, ampliação das esferas institucionais de gestão e elaboração das políticas públicas, há uma dificuldade em identificar essa concepção

com o conceito de território, sobretudo porque esse conceito encerra um conjunto de dimensões cuja materialidade é constituída no jogo político, na disputa econômica entre as classes sociais, e principalmente na relação entre a economia periférica e o sistema-mundo. As possibilidades da política pública de desenvolvimento territorial reproduzem, sobretudo, a dimensão econômica cujo capital é viabilizado pelo Estado, não atuando como mediador das escalas de poder e de empoderamento da sociedade civil para participar do jogo político em condições materiais e objetivas. Há nessa perspectiva, por exemplo, que problemas e questões nacionais sejam resolvidos na escala “territorial”, como as questões ambientais, a política de resíduos sólidos, ou mesmo as questões econômicas e sociais, como a perspectiva do trabalho, do emprego, das demandas por políticas setoriais, constituindo como um (mais um) aparelho burocrático para viabilizar o capital. Uma política aparentemente local, territorial como a habitacional, deve ser compreendida na perspectiva de uma política nacional de habitação, os modelos e mosaicos necessários para a implantação e os processos de execução. Nesse sentido, é preciso compreender a política pública de desenvolvimento territorial como um dos espaços de mediação de políticas públicas, em que o ator central são as organizações territoriais, e a perspectiva de uma nova institucionalidade colegiada também mediadora junto ao poder público e as esferas do capital.

A política pública de desenvolvimento territorial não assume, em nossa análise, uma dimensão radical, revolucionária, mas de acomodação das esferas sociais a um novo momento de reestruturação do capital. A noção de território no enfoque da política pública é, portanto, uma tentativa de modernização das políticas de desenvolvimento (local, regional, setorializado, vetores de desenvolvimento, macrorregiões, etc.), para uma dinâmica contemporânea hodierna, em que há um processo intenso de reestruturação produtiva, de fragmentação da ação estatal, e sobretudo de uma fragilização do trabalho na relação como o capital. Mas faz emergir e dá relevância a conceitos importantes no uso da noção de território como de participação social, autogestão, concertação, solidariedade, etc., no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento, expressando uma tentativa de democratização da democracia, por meio das políticas públicas e o acesso institucional a esfera da formulação e execução das políticas de desenvolvimento territorial. Desse modo, na perspectiva das ciências sociais, as políticas territoriais do MDA apresentam muitos pontos semelhantes as políticas de desenvolvimento já testadas no passado e continuamente criticadas pela concepção materialista do Estado, qual seja:

- a) O uso do discurso científico e técnico como formas de legitimação da dominação, possibilitados e mediados pela “compreensão” do saber tradicional e popular, fundamentados pela construção de espaços de novas sociabilidades e novas institucionalidades, convergindo em um mesmo projeto econômico.
- b) A perspectiva de atendimento das demandas sociais, prioritariamente a grupos marginalizados com o enfoque nas políticas assistenciais – como necessidade urgente – descredenciando a necessidade de empoderamento dos grupos e de planejamento para tais políticas.
- c) A aproximação entre o tradicional e o moderno exclusivamente como mundos distintos e antagônicos, por vezes contraditórios, com a predominância do moderno como processo hegemônico. Com a valorização do tradicional no âmbito do discurso cultural a ser incorporado ao moderno discurso econômico, político e institucional.
- d) O aparelho institucional encontra-se incapaz de instituir formas de ampla e objetiva participação popular em todas as esferas do planejamento, nos termos da própria concepção de modernidade que está imbuída a política pública de desenvolvimento territorial. Ou seja, a necessidade de constituir mecanismos de participação democrática, encontram no próprio aparelho burocrático estatal seus limites e contradições. A perspectiva do aprimoramento das políticas públicas de desenvolvimento, no enfoque territorial busca combinar as gramáticas legitimadoras da dominação: patrimonialismo, clientelismo, e o burocratismo.

Por outro lado, como apontamos anteriormente, essa proposição de política pública de desenvolvimento territorial, tem democratizado a “ideia” de democracia, ampliando a estrutura estatal, os espaços participativos e organizando novos públicos participativos. Essa ampliação dos processos democráticos caracterizada na capacidade mobilizatória e aglutinadora de grupos sociais de interesses econômicos, políticos, culturais e ambientais divergentes – e em alguns momentos até antagônicos – está ainda em aberto.

As novas institucionalidades territoriais, colegiados, fóruns e conselhos, cuja participação da sociedade civil organizada é facultada, torna-se, então, um espaço de contradição do próprio Estado liberal contemporâneo. Os aparelhos institucionais tradicionais, ao mostrarem-se insuficientes e incapazes de atender as demandas sociais por participação nas decisões das políticas, passam a ser superados por outros arranjos institucionais que reorientam a política

pública e os processos de desenvolvimento na perspectiva da democracia e sua democratização.

A expressão desse processo é o arranjo territorial ainda que atuando em última instância como mediador do capital, possibilita que o Estado seja questionado por meio da participação de grupos e classes não contentes com as dinâmicas e processos de acumulação do capital. Esse jogo político institucional, mediado por institucionalidades realmente novas, como o colegiado territorial e os conselhos de desenvolvimento territorial, quando conseguem deliberar por políticas públicas possibilitam o espaço para a democratização do Estado, e no limite da própria democracia. Observando a dinâmica das políticas públicas no Brasil recente, é preciso, portanto, observar o processo de desenvolvimento territorial, como um processo de transição, desde que o movimento progressista dos movimentos sociais presente nos espaços públicos de participação não seja aparelhado pelo Estado ou condicione sua dinâmica conforme a orientação do bloco hegemônico de poder.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Francisco. Mudança Estrutural, Globalização Econômica e Território. In: ALBUQUERQUE, Francisco. **Desenvolvimento Econômico Local**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. p. 13-29.
- ANDERSON, Benedict R. **Comunidades Imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim**: origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação Social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- BAHIA. **Plano plurianual 2008-2011**. Salvador: SEPLAN, 2007.
- BAHIA. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa**. Salvador: ALBA, 2008.
- 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, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 01 jul. 2008b.
- BAHIA. Portaria Conjunta SEPLAN/SERIN Nº 002. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual do Estado da Bahia – CAPP. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 18 jul. 2008c.
- BAHIA. Portaria Conjunta SEPLAN/SERIN Nº 001. Dispõe sobre a criação e composição do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual – PPA 2008-2011 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 08 jul. 2008d.
- BAHIA. **Relatório Anual de Governo 2008**. Salvador: SEPLAN, 2009.
- BAHIA. Decreto Nº 12.354 de 25 de agosto de 2010. Dispõe sobre a criação e composição do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 25 ago. 2010.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. **Atas do CEDETER**. Bahia. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/territorios-de-identidade/cedeter>. Acesso em: 5 fev. 2012. Acesso em: 5 jun. 2013.

BAHIA. Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. **Resoluções do CEDETER**. Bahia. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/territorios-de-identidade/cedeter>. Acesso em: 5 fev. 2012. Acesso em: 5 jun. 2013.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Brasília: [s.n.], 1999.

BOBBIO, Norberto. **Nem com Marx, nem contra Marx**. São Paulo: UNESP, 2006.

BARRETO, Ranieri. Muricy. (Org.). **Bahia 2000-2013**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014. (Coleção Estudos Estados Brasileiros).

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Cia da Letras, 1994.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O modelo político brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

CASTAÑEDA, Jorge. **Utopia desarmada: intrigas, dilemas e promessas da esquerda Latino-Americana**. São Paulo: Cia da Letras, 1994.

CEPAL. División de Desarrollo Social. **Modelos de desarrollo, papel del estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina**. São Paulo: Cia. Das Letras, 1994.

CODATO, Adriano Nervo. O espaço político segundo Marx. **Crítica Marxista**, São Paulo, v. 32, p. 33-56. 2011.

COELHO, Vera S. P; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder**. Formação do patronato político brasileiro. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FAVARETO, Arilson. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010.

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucila de Almeida Neves. **Brasil Republicano. O Tempo da Ditadura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Ática, 1959.

GOHN, Maria da Glória. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais**. Paradigmas clássicos e contemporâneos. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

GUIMARÃES, Leonardo Neto. Antecedentes e Evolução do planejamento social no Brasil. In: FAVARETO, Arilson. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAESBAERT, Rogério. **Regional-global**. Dilemas da Região e da Regionalização na Geografia Contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 20. ed. São Paulo: Loyola, 1992.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HOBSBAWM, Eric J. **Era dos extremos: O breve século XX: 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBSBAWM, Eric. **Sobre História. Ensaios**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HOBSBAWM, Eric J. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Cia das Letras, 2007.

IANNI, Octavio. **Raças e classes sociais no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

IICA. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. (Série desenvolvimento rural sustentável, v. 14).

JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

KUGELMAS, Eduardo. Revisitando o desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 63, fev. 2007.

LAVALLE, Adrián Gurza; et al. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. São Paulo: Lua Nova, 2006. p. 49-103

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter; ACHARYA, Arnab. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: SCHATTAN, V. P.; COELHO; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

LUCHMANN, Lígia. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa. A experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.** 2002. 863 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas, 2002.

MARQUES, Eduardo Cesar. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 43, 1997.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política.** São Paulo: Boitempo, 2007.

MÉSZAROS, István. **Para além do capital. Rumo a uma teoria da transição.** São Paulo: Boitempo, 2002.

MILANI, Carlos. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias**, Porto Alegre, n.16, jul./dez. 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável.** Documentos de Apoio 2. Brasília: SDT/MDA, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. Colegiados Territoriais. **Guia para organização social dos territórios.** Documentos de Apoio 5. Brasília: SDT/MDA, 2010.

MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno. **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil.** Brasília: IICA, 2011. (Série desenvolvimento rural sustentável, 14).

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma.** São Paulo: Cia das Letras, 2013.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Editora 34, 2004.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política no Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático.** 4. ed. Rio de Janeiro: Graamond, 2010.

ORTEGA, Antônio César; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. (Org.). **Desenvolvimento Territorial, segurança alimentar e economia solidária.** Campinas: Alínea. 2007.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEDRÃO, Fernando Cardoso. **Economia, política e poder na periferia globalizada.** Salvador: Editora Juspodivm, 2009.

PERICO, Rafael Echeverri. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009.

PAMPONET, André Silva. Novo cenário para o avanço do orçamento participativo nos municípios baianos. **Conjuntura & Planejamento**. Salvador, n. 163, p. 18-25, abr./jun. 2009.

PAMPONET, André Silva. **Plano plurianual participativo 2008-2011 na Bahia: uma análise**. 140f. 2012. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

POULANTZAS, Nicos. Elementos de análise sobre a crise do Estado. In: POULANTZAS, Nicos (Org.). **O Estado em Crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PZEWORSKI, Adam; BRESSER-PEREIRA; Luís Carlos; HERERERO, José Maria Maravall. Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 171- 207.1993.

SADER, Emir. A nova toupeira. **Os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Milton. **O País distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania**. São Paulo: Publifolha, 2002.

SANTOS, Reginaldo S. et al. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. **Revista de Administração Política** [online]. 2007, v.41, n.5, pp. 819-834. ISSN 0034-7612. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000500002>. Acesso em: 5 jun. 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHATTAN, Vera; COELHO; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO. **Caderno do PPA Participativo 2008-2011**. Salvador, 2007. 30 p.

SHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas as articulações externas. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n.4, out./dez. 2001.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n. 51, p.15-20, fev. 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre. Ano 8. n. 16, p.20-45, jul./dez; 2006.

SOUZA, Celina. Orçamento Participativo: as análises das experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Org.). **Administração Pública no Brasil Breve História Política**. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

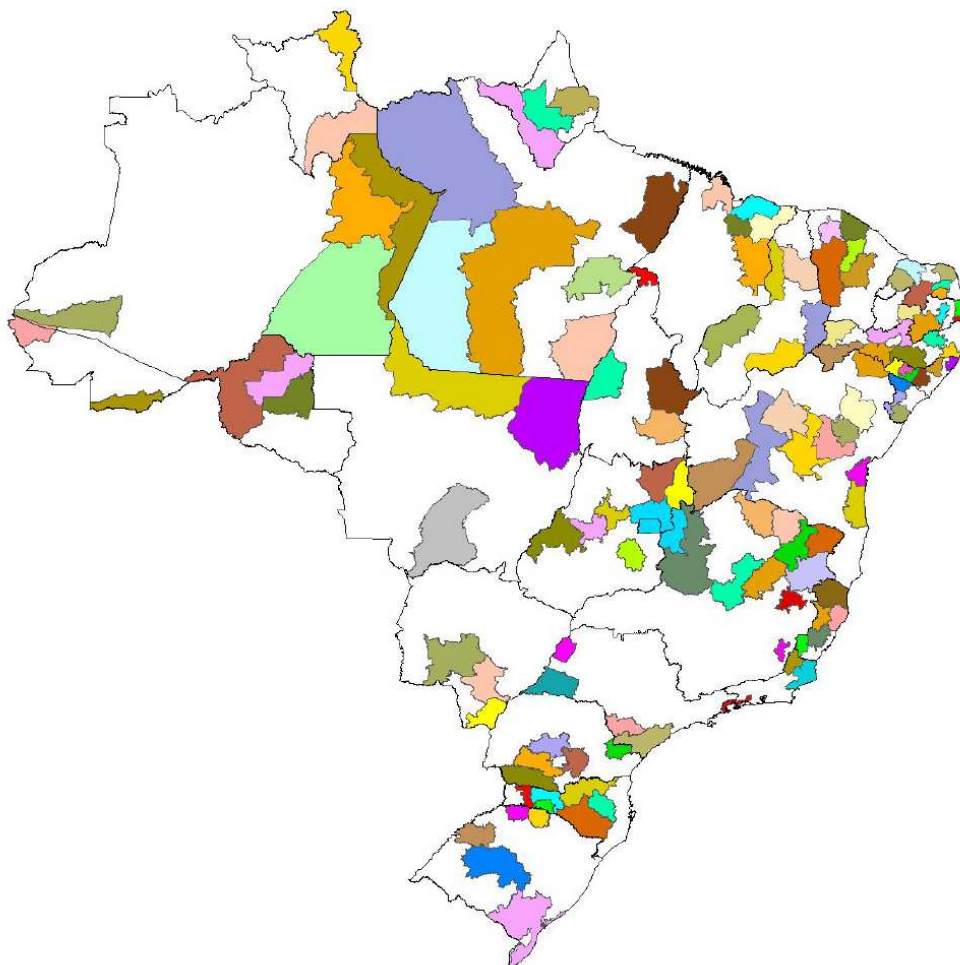
TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002. Disponível em: www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: abr 2010.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, V.; COELHO, V.; NOBRE, M. (Org.) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Olhares sobre o rural Brasileiro. **Raízes**. Campina Grande, v. 23, n. 01-02, jan./dez. 2004.

WOOD, Meiksins Ellen. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ZIZEK, Slavoj. **Em defesa das causas perdidas**. São Paulo: Boitempo, 2011.

ANEXO A - Territórios Rurais apoiados pela SDT, até 2007

Fonte: SDT/MDA/Governo Federal, 2010.

ANEXO B - Lista de municípios por território de identidade, até 2010

SECRETARIA DE AGRICULTURA, IRRIGAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
SUPERINTENDÊNCIA DE AGRICULTURA FAMILIAR

RELAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE

Nº	Território	Municípios
1	IRECÊ	América Dourada, Barra do Mendes, Barro Alto, Cafamaum, Canarana, Central, Gentio do Ouro, Ibopeba, Ibitita, Ipuicara, Irecê, Itaguaçu da Bahia, João Dourado, Jussara, Lapão, Mulugum do Momo, Presidente Dutra, São Gabriel, Ubal, Xique-Xique.
2	VELHO CHICO	Barra, Bom Jesus da Lapa, Brotas de Macaúbas, Carinhanha, Feira da Mata, Ibotirama, Igaporã, Matina, Malhada, Morpará, Muquém do São Francisco, Oliveira dos Brejinhos, Paratinga, Riacho de Santana, Serra do Ramalho, Sítio do Mato.
3	CHAPADA DIAMANTINA	Abaira, Andaraí, Barra da Estiva, Boninal, Bonito, Iboicara, Ibitiara, Itaquara, Itaeté, Lençóis, Marcolino Souza, Momo do Chapéu, Mucugê, Nova Redenção, Novo Horizonte, Palmeiras, Platã, Rio de Contas, Seabra, Soufo Soares, Utinga, Wagner, Juslape.
4	SISAL	Araçá, Barrocas, Biritinga, Candeal, Cansanção, Conceição do Condé, Ichu, Ituba, Lamarão, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quilique, Retrolândia, Santa Luz, São Domingos, Serrinha, Teofilândia, Tucano, Valente.
5	LITORAL SUL	Almadina, Arataca, Aurelino Leal, Barro Preto, Buerarema, Camaçã, Canavieiras, Coaraci, Floresta Azul, Ibicaraí, Ibirapitanga, Itiéus, Itabuna, Itacaré, Itaju do Colônia, Itajupe, Itapé, Itapitanga, Juscarí, Marau, Mascote, Pau Brasil, Santa Luzia, São José da Vitória, Ubatuba, Una, Urucuca.
6	BAIXO SUL	Aratupe, Calu, Camamu, Gandu, Igrapiúna, Ituberá, Jaguaripe, Nilo Peçanha, Piraí do Norte, Presidente Tancredo Neves, Taperoá, Teofilândia, Valença, Wenceslau Guimarães.
7	EXTREMO SUL	Alicobaça, Belmonte, Caravelas, Eunápolis, Guaratinga, Ibirapuitã, Itabela, Itagimirim, Itamarajó, Itanhém, Itapebí, Jucuruçu, Lagedão, Medeiros Neto, Mucuri, Nova Viçosa, Porto Seguro, Prado, Santa Cruz Cabrália, Teixeira de Freitas, Vereda.
8	ITAPETINGA	Caatiba, Firmino Alves, Ibiatã, Igual, Itambé, Itapetinga, Itarantim, Itororó, Macarani, Malquinique, Nova Canaã, Potiraguá, Santa Cruz da Vitória.
9	VALE DO JIQUIRIÇA	Amargosa, Brejões, Cravolândia, Eliseo Medrado, Itajuba, Iramatã, Itaquara, Itiruçu, Jaguaquara, Jiquiriçá, Lafayette Coutinho, Lagedo do Tabocal, Laje, Maracás, Milagres, Mutuípe, Nova Itarana, Planaltino, Santa Inês, São Miguel das Matas, Ubaíra.
10	SERTÃO DO SÃO FRANCISCO	Campo Alegre de Lourdes, Plião Arcado, Remanso, Casa Nova, Sobradinho, Santo Sé, Juazeiro, Curaçá, Uauá, Canudos.
11	OESTE BAIANO	Wanderley, Cotegipe, Cristópolis, Balanópolis, Catolândia, São Desidério, Barreiras, Angical, Luiz Eduardo Magalhães, Riachão das Neves, Santa Rita de Cássia, Mansidão, Formosa do Rio Preto, Buritirama.
12	BACIA DO PARAMIRIM	Boquira, Botuporã, Caturama, Érico Cardoso, Ibiplanga, Macaúbas, Paramirim, Rio do Pires, Tanque Novo.

13	SERTÃO PRODUTIVO	Brumado, Caculé, Caetité, Candiba, Contendas do Sincora, Dom Basílio, Guanambi, Ibassucê, Ituaçu, Iulio, Lagoa Real, Livramento de Nossa Senhora, Malhada de Pedras, Palmas de Monte Alto, Pindal, Rio do Antônio, Sebastião Laranjeiras, Urandi, Tanhaçu.
14	PIEMONTE DO PARAGUAÇU	Ruy Barbosa, Itaberaba, Rafael Jambeiro, Ibiquera, Boa Vista do Tupim, Iapu, Santa Terezinha, Itatim, Lajedinho, Macajuba, Piritiba, Mundo Novo, Tapiramutá, Miguel Calmon.
15	BACIA DO JACUIPE	Baixa Grande, Mairi, Gavião, Capela do Alto Alegre, Ipirá, Nova Fátima, Pé de Serra, Pintadas, Riachão do Jacuípe, Serra Preta, Várzea da Roça, Várzea do Poço, São José do Jacuípe, Quixabeira.
16	PIEMONTE DA DIAMANTINA	Caém, Capim Grosso, Serrolândia, Jacobina, Várzea Nova, Ourorândia, Umburanas, Mirangaba, Saúde.
17	SEMI-ÁRIDO NORDESTE II	Jeremoabo, Santa Brígida, Pedro Alexandre, Coronel João Sá, Sítio do Quinto, Novo Triunfo, Antas, Cicero Dantas, Banzaê, Fátima, Aduelina, Paripiranga, Ribeira do Pombal, Heliópolis, Ribeira do Amparo, Cipó, Nova Soure, Euclides da Cunha.
18	AGRESTE DE ALAGOINHAS/LITORAL NORTE	Itapicuru, Olindina, Crisópolis, Rio Real, Jandaíra, Conde, Acajutiba, Esplanada, Cardeal da Silva, Entre Rios, Mata de São João, Itanagra, Araçás, Alagoinhas, Aramar, Ouricangas, Inhambupe, Satiro Dias, Apórã, Catu, Pojuca, Pedrão.
19	PORTAL DO SERTÃO	Feira de Santana, São Gonçalo dos Campos, Conceição de Feira, Santo Estevão, Ipecaetã, Antônio Cardoso, Anguera, Tanquinho, Santa Bárbara, Santanópolis, Coração de Maria, Amélia Rodrigues, Teodoro Sampaio, Terra Nova, Conceição do Jacuípe, Ipirá, Água Fria.
20	VITÓRIA DA CONQUISTA	Anagé, Aracatu, Barra do Choça, Belo Campo, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Cândido Sales, Carálbas, Condeúba, Cordelros, Encruzilhada, Guajeru, Jacarad, Lício de Almeida, Maetinga, Mirante, Mortugaba, Piripá, Planalto, Poções, Presidente Jânio Quadros, Ribeirão do Largo, Tremedal, Vitória da Conquista.
21	RECÔNCAVO	Santo Amaro, Saubara, Governador Mangabeira, Murtiba, Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, São Félix, Maragogipe, Cruz das Almas, Castro Alves, Conceição do Almeida, São Felipe, Santo Antônio de Jesus, Muntiz Ferreira, Varzedo, Dom Macedo Costa, Nazaré, Sapeaçu, São Sebastião do Passé, São Francisco do Conde.
22	MÉDIO RIO DAS CONTAS	Alaquara, Apuarema, Barra do Rocha, Boa Nova, Dário Meira, Gongogi, Ibirataia, Iplau, Itagi, Itagibá, Jequiê, Jitaona, Manoel Vitorino, Nova Ibiá, Ubatã, Itamarí.
23	BACIA DO RIO CORRENTE	Brejoiândia, Canápolis, Cocos, Coribe, Comentina, Jaborandi, Santa Maria da Vitória, Santana, São Félix do Coribe, Serra Dourada, Tabocas do Brejo Velho.
24	ITAPARICA (BA/PE)	Abaré, Macururê, Chorrochó, Rodelas, Glória, Paulo Afonso, Belém do São Francisco (PE), Itacuruba (PE), Camaubeira da Penha (PE), Floresta dos Navios (PE), Petrolândia (PE), Tacaratu (PE), Jatobá (PE).
25	PIEMONTE NORTE DO ITAPICURU	Campo Formoso, Jaguarari, Andorinha, Ponto Novo, Caidelão Grande, Pindobaçu, Filadélfia, Antônio Gonçalves, Senhor do Bonfim.
26	METROPOLITANA DE SALVADOR	Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salvador, Simões Filho, Vera Cruz, Salinas da Margarida.

ANEXO C - Lista de municípios por Território de Identidade, após 2010

Território	Municípios
BACIA DO JACUÍPE	Baixa Grande Capela do Alto Alegre Gavião Ipirá Mairi Nova Fátima Pé de Serra Pintadas Quixabeira Riachão do Jacuípe São José do Jacuípe Serra Preta Várzea da Roça Várzea do Poço
BACIA DO PARAMIRIM	Boquira Botuporã Caturama Érico Cardoso Ibipitanga Macaúbas Paramirim Rio do Pires Tanque Novo
BACIA DO RIO CORRENTE	Brejolândia Canápolis Cocos Coribe Correntina Jaborandi Santa Maria da Vitória Santana São Félix do Coribe Serra Dourada Tabocas do Brejo Velho
BACIA DO RIO GRANDE	Angical Baianópolis Barreiras Buritirama Catolândia Cotegipe Cristópolis Formosa do Rio Preto Luis Eduardo Magalhães Mansidão Riachão das Neves Santa Rita de Cássia São Desidério Wanderley
BAIXO SUL	Aratuípe Cairu Camamu

Território	Municípios
	Gandu Ibirapitanga Igrapiúna Ituberá Jaguaripe Nilo Peçanha Pirai do Norte Presidente Tancredo Neves Taperoá Teolândia Valença Wenceslau Guimarães
CHAPADA DIAMANTINA	Abaíra Andaraí Barra da Estiva Boninal Bonito Ibicoara Ibitiara Iramaia Iraquara Itaetê Jussiape Lençóis Marcionílio Souza Morro do Chapéu Mucugê Nova Redenção Novo Horizonte Palmeiras Piatã Rio de Contas Seabra Souto Soares Utinga Wagner
COSTA DO DESCOBRIMENTO	Belmonte Eunápolis Guaratinga Itabela Itagimirim Itapebi Porto Seguro Santa Cruz de Cabrália
EXTREMO SUL	Alcobaça Caravelas Ibirapuã Itamarajú Itanhém Jucuruçu Lajedão Medeiros Neto Mucuri Nova Viçosa

Território	Municípios
	Prado Teixeira de Freitas Vereda
IRECÊ	América Dourada Barra do Mendes Barro Alto Cafarnaum Canarana Central Gentio do Ouro Ibipeba Ibititá Ipuiara Irecê Itaguacú da Bahia João Dourado Jussara Lapão Mulungu do Morro Presidente Dutra São Gabriel Uibaí Xique-Xique
ITAPARICA	Abaré Chorrochó Glória Macururé Paulo Afonso Rodelas
LITORAL NORTE E AGRESTE BAIANO	Acajutiba Alagoinhas Aporá Araçás Aramari Cardeal da Silva Catu Conde Crisópolis Entre Rios Esplanada Inhambupe Itanagra Itapicuru Jandaíra Mata de São João Olindina Ouriçangas Pedrão Pojuca Rio Real Sátiro Dias
LITORAL SUL	Almadina Arataca Aurelino Leal

Território	Municípios
	Barro Preto Buerarema Camacã Canavieiras Coaraci Floresta Azul Ibicaraí Ilhéus Itabuna Itacaré Itaju do Colônia Itajuípe Itapé Itapitanga Jussari Maraú Mascote Pau Brasil Santa Luzia São José da Vitória Ubaitaba Una Uruçuca
MÉDIO RIO DE CONTAS	Aiquara Apuarema Barra do Rocha Boa Nova Dário Meira Gongogi Ibirataia Ipiaú Itagi Itagiba Itamari Jequié Jitaúna Manoel Vitorino Nova Ibiá Ubatã
MÉDIO SUDOESTE DA BAHIA	Caatiba Firmino Alves Ibicuí Iguai Itambé Itapetinga Itarantim Itororó Macarani Maiquinique Nova Canaã Potiraguá Santa Cruz da Vitória
METROPOLITANA DE SALVADOR	Camaçari Candeias

Território	Municípios
	Dias D´Avila Itaparica Lauro de Freitas Madre de Deus Salinas das Margaridas Salvador Simões Filho Vera Cruz
PIEMONTE DA DIAMANTINA	Caem Capim Grosso Jacobina Miguel Calmon Mirangaba Ourolândia Saúde Serrolândia Umburanas Várzea Nova
PIEMONTE DO PARAGUAÇU	Boa Vista do Tupim Iaçu Ibiquera Itaberaba Itatim Lajedinho Macajuba Mundo Novo Piritiba Rafael Jambeiro Rui Barbosa Santa Terezinha Tapiramutá
PIEMONTE NORTE DO ITAPICURU	Andorinha Antonio Gonçalves Caldeirão Grande Campo Formoso Filadélfia Jaguarari Pindobaçu Ponto Novo Senhor do Bonfim
PORTAL DO SERTÃO	Agua Fria Amélia Rodrigues Anguera Antonio Cardoso Conceição da Feira Conceição do Jacuípe Coração de Maria Feira de Santana Ipecaetá Irará Santa Bárbara Santanópolis Santo Estevão São Gonçalo dos Campos

Território	Municípios
	Tanquinho Teodoro Sampaio Terra Nova
RECÔNCAVO	Cabaceiras do Paraguaçu Cachoeira Castro Alves Conceição do Almeida Cruz das Almas D. Macedo Costa Governador Mangabeira Maragogipe Muniz Ferreira Muritiba Nazaré Santo Amaro Santo Antonio de Jesus São Felipe São Félix São Francisco do Conde São Sebastião do Passé Sapeaçu Saubara Varzedo
SEMIÁRIDO NORDESTE II	Adestina Antas Banzaê Cícero Dantas Cipó Coronel João Sá Euclides da Cunha Fátima Heliópolis Jeremoabo Nova Soure Novo Triunfo Paripiranga Pedro Alexandre Ribeira do Amparo Ribeira do Pombal Santa Brígida Sítio do Quinto
SERTÃO DO SÃO FRANCISCO	Campo Alegre de Lourdes Canudos Casa Nova Curaçá Juazeiro Pilão Arcado Remanso Sento Sé Sobradinho Uauá
SERTÃO PRODUTIVO	Brumado Caculé Caetité

Território	Municípios
	Candiba Contendas do Sincorá Dom Basílio Guanambi Ibiassucê Ituaçu Iuiu Lagoa Real Livramento de Nossa Senhora Malhada de Pedras Palmas de Monte Alto Pindaí Rio do Antônio Sebastião Laranjeiras Tanhaçu Urandi
SISAL	Araci Barrocas Biritinga Candeal Cansanção Conceição do Coité Ichu Itiúba Lamarão Monte Santo Nordestina Queimadas Quijingue Retirolândia Santa Luz São Domingos Serrinha Teofilândia Tucano Valente
VALE DO JIQUIRIÇA	Amargosa Brejões Cravolândia Elisio Medrado Irajuba Itaquara Itiruçu Jaguaquara Jiquiriçá Lafaiete Coutinho Lagedo do Tabocal Laje Maracás Milagres Mutuípe Nova Itarana Planaltino Santa Inês

Território	Municípios
	São Miguel das Matas Ubaíra
VELHO CHICO	Barra Bom Jesus da Lapa Brotas de Macaúbas Carinhanha Feira da Mata Ibotirama Igaporã Malhada Matina Morpará Muquém do São Francisco Oliveira dos Brejinhos Paratinga Riacho de Santana Serra do Ramalho Sítio do Mato
VITÓRIA DA CONQUISTA	Anagé Aracatu Barra do Choça Belo Campo Bom Jesus da Serra Caetanos Cândido Sales Caraíbas Condeúba Cordeiros Encruzilhada Guajeru Jacaraci Licínio de Almeida Maetinga Mirante Mortugaba Piripá Planalto Poções Presidente Jânio Quadros Ribeirão do Largo Tremedal Vitória da Conquista

Fonte: SEPLAN/GOVERNO DA BAHIA, 2014.

ANEXO D - Decreto de criação e composição do conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual PPA 2008-2011

Decreto nº 10.571 de 14 de novembro de 2007

Dispõe sobre a criação e composição do Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual " PPA 2008-2011 e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições; considerando a necessidade de definir o escopo, as formas e os instrumentos da participação social nas revisões e no acompanhamento da execução do PPA 2008-2011;

considerando a criação do Fórum de Acompanhamento do PPA 2008-2011 com representantes eleitos nas audiências públicas do PPA realizadas nos 26 territórios de identidade, D E C R E T A

Art. 1º - Fica criado o Conselho de Acompanhamento do Plano Plurianual " PPA 2008-2011, com a finalidade 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. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10108157/art-1-do-decreto-10571-07-bahia>

Art. 2º - O Conselho de Acompanhamento do PPA 2008-2011 será composto por: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10108113/art-2-do-decreto-10571-07-bahia>

I - representantes governamentais: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10108083/art-2-inc-i-do-decreto-10571-07-bahia>

a) o Secretário do Planejamento; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10108044/art-2-inc-i-a-do-decreto-10571-07-bahia>

b) o Secretário de Relações Institucionais; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10108015/art-2-inc-i-b-do-decreto-10571-07-bahia>

II - representantes da sociedade civil: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107985/art-2-inc-ii-do-decreto-10571-07-bahia>

a) o Fórum de Acompanhamento do PPA 2008-2011 composto de 2 (dois) representantes de cada um dos 26 (vinte e seis) territórios de identidade eleitos nas audiências públicas de elaboração do PPA 2008-2011. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107949/art-2-inc-ii-a-do-decreto-10571-07-bahia>

§ 1º - Os componentes do Conselho de Acompanhamento do PPA 2008-2011 não farão jus a qualquer remuneração, sendo suas funções consideradas de relevante interesse público. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107914/art-2-1-do-decreto-10571-07-bahia>

§ 2º - Os 26 (vinte e seis) territórios de identidade referidos no inciso II deste artigo são: Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Litoral Sul, Baixo Sul, Extremo Sul, Itapetinga, Vale do Jiquiriçá, Sertão do São Francisco, Oeste Baiano, Bacia do Paramirim, Sertão Produtivo, Piemonte do Paraguaçu, Bacia do Jacuípe, Piemonte da Diamantina, Semi-árido Nordeste II, Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte, Portal do Sertão, Vitória da Conquista, Recôncavo, Médio Rio das Contas, Bacia do Rio Corrente, Itaparica, Piemonte Norte do Itapicuru e Região Metropolitana de Salvador. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107869/art-2-2-do-decreto-10571-07-bahia>

Art. 3º - O Conselho de Acompanhamento do PPA 2008-2011 será coordenado conjuntamente pelo Secretário do Planejamento e de Relações Institucionais, contando ainda com uma Secretaria Executiva, que será exercida por representante da Secretaria do Planejamento. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107827/art-3-do-decreto-10571-07-bahia>

Art. 4º - O Conselho de Acompanhamento do PPA 2008-2011 reunir-se-á semestralmente, ou extraordinariamente, quando convocado por ato da Coordenação. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107799/art-4-do-decreto-10571-07-bahia>

Art. 5º - A Coordenação do Conselho de Acompanhamento do PPA 2008-2011 poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades públicas ou de organizações da sociedade civil para

participar de suas reuniões e de discussões por ele organizadas, bem assim criar grupos temáticos com a finalidade de estudar e elaborar propostas sobre temas específicos. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107762/art-5-do-decreto-10571-07-bahia>

Art. 6o - O Conselho de Acompanhamento do PPA 2008-2011 elaborará o regimento interno que fixará suas normas de funcionamento no prazo de 90 (noventa) dias. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107724/art-6-do-decreto-10571-07-bahia>

Parágrafo único - O regimento de que trata o caput deste artigo será fixado mediante Portaria conjunta do Secretário do Planejamento e de Relações Institucionais. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107694/art-6-1-do-decreto-10571-07-bahia>

Art. 7º - Caberá à Secretaria do Planejamento e à Secretaria de Relações Institucionais dotar o Fórum de Acompanhamento do PPA 2008-2011 do apoio técnico e administrativo necessário para subsidiar as suas reuniões. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107654/art-7-do-decreto-10571-07-bahia>

Art. 8º - Caberá ao Fórum de Acompanhamento do PPA 2008-2011 as seguintes atribuições: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107614/art-8-do-decreto-10571-07-bahia>

I - organizar reuniões em cada território de identidade para fins de acompanhamento das ações correspondentes aos mesmos; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107580/art-8-inc-i-do-decreto-10571-07-bahia>

II - reproduzir juntos aos territórios as diretrizes eleitas no Fórum. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107545/art-8-inc-ii-do-decreto-10571-07-bahia>

Art. 9º - Os representantes do Fórum de Acompanhamento do PPA 2008-2011 no Conselho de Acompanhamento do PPA 2008-2011 terão mandato de 3 (três) anos a partir da sua eleição e serão designados por meio de Portaria conjunta do Secretário do Planejamento e de Relações Institucionais. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107509/art-9-do-decreto-10571-07-bahia>

Art. 10 - O Fórum de Acompanhamento do PPA 2008-2011 elaborará o regimento interno que disporá sobre as suplências e as eventuais substituições de seus representantes no Conselho de Acompanhamento do PPA 2008-2011, bem como fixará suas normas de funcionamento no prazo de 90 (noventa) dias. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107478/art-10-do-decreto-10571-07-bahia>

Art. 11 - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107450/art-11-do-decreto-10571-07-bahia>

Art. 12 - Revogam-se as disposições em contrário. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10107421/art-12-do-decreto-10571-07-bahia>

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 14 de novembro de 2007.

JAQUES WAGNER

Governador Eva Maria Cella Dal Chiavon Secretária da Casa Civil

Ronald de Arantes Lobato

Secretário do Planejamento Rui Costa dos Santos Secretário de Relações Institucionais

Secretário do Planejamento Rui Costa dos Santos Secretário de Relações Institucionais

ANEXO E - Decreto de Criação do Núcleo de moderadores do Estado da Bahia

Decreto nº 11.729 de 25 de setembro de 2009

Institui o Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia e dá outras providências. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468811/decreto-11729-09-bahia>

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições, tendo em vista o inciso V, do art. 105, da Constituição Estadual, e considerando:

a necessidade de instituição de um grupo intersetorial de servidores públicos estaduais, previamente capacitados para exercer a atividade de Moderação em eventos, promovidos pelo Governo do Estado com a participação da sociedade civil;

a necessidade de implementação de ações voltadas ao constante aperfeiçoamento do exercício de moderação como ferramenta estratégica para uma gestão pública comprometida com o princípio da participação democrática, D E C R E T A

Art. 1º - Fica instituído o Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia, vinculado à Secretaria do Planejamento “SEPLAN, com a finalidade de realizar ações de moderação em atividades promovidas pela Administração Pública do Poder Executivo Estadual”. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468797/art-1-do-decreto-11729-09-bahia>

Parágrafo único - Entende-se como ações de moderação, para efeito do disposto neste Decreto, o processo participativo, nos territórios, executado por servidores públicos estaduais, capacitados para mediar os debates do Governo do Estado com a sociedade civil, através da democratização das discussões, consolidação e integração das ações e políticas públicas. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468784/art-1-1-do-decreto-11729-09-bahia>

Art. 2º - O Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia será constituído por, no mínimo, 02 (dois) servidores dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, que tenham participado de oficinas de nivelamento ou curso de formação realizados pela SEPLAN. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468771/art-2-do-decreto-11729-09-bahia>

§ 1º - A participação de servidor no Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia será realizada mediante indicação direta pelo titular do órgão/entidade ou por manifestação de interesse deste ao titular máximo do órgão de sua vinculação, que, concordando, encaminhará a sua indicação à SEPLAN. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468757/art-2-1-do-decreto-11729-09-bahia>

§ 2º - Os servidores de que trata o parágrafo anterior serão designados por ato do Secretário do Planejamento. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468742/art-2-2-do-decreto-11729-09-bahia>

§ 3º - A SEPLAN garantirá formação continuada aos integrantes do Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468728/art-2-3-do-decreto-11729-09-bahia>

Art. 3º - O Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia contará com um Comitê Executivo, instância colegiada, que terá como competência a elaboração dos planos, cronogramas e metodologias de trabalho, bem como o acompanhamento e avaliação das ações executadas, tendo a seguinte composição: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468715/art-3-do-decreto-11729-09-bahia>

I - 01 (um) representante da SEPLAN, que o coordenará; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468701/art-3-inc-i-do-decreto-11729-09-bahia>

II - 01 (um) representante da SERIN; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468693/art-3-inc-ii-do-decreto-11729-09-bahia>

III - 03 (três) servidores representantes do Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468682/art-3-inc-iii-do-decreto-11729-09-bahia>

Parágrafo único - O Comitê Executivo deliberará sobre as regras do seu funcionamento. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468674/art-3-1-do-decreto-11729-09-bahia>

Art. 4º - O Comitê Executivo enviará para os órgãos/entidades, aos quais estejam vinculados os servidores integrantes do Núcleo de Moderadores, o cronograma de atividades planejadas especificando as conferências, os temas, os locais de realização e as datas de participação de cada servidor. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468664/art-4-do-decreto-11729-09-bahia>

Parágrafo único - A eventual alteração de cronograma, devidamente fundamentada, deverá ser apresentada ao dirigente máximo do órgão/entidade de vinculação dos servidores integrantes do

Núcleo de Moderadores, para pronunciamento quanto à manutenção ou cancelamento da participação do servidor, como moderador, no evento. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468654/art-4-1-do-decreto-11729-09-bahia>

Art. 5º - Os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual que necessitem dos trabalhos de moderadores para suas atividades, deverão apresentar um plano de trabalho ao Comitê Executivo, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468640/art-5-do-decreto-11729-09-bahia>

§ 1º - O plano de trabalho deverá ser discutido e aprovado pelo Comitê Executivo em conjunto com o órgão/entidade interessado. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468626/art-5-1-do-decreto-11729-09-bahia>

§ 2º - Os pedidos apresentados fora do prazo deverão conter exposição de motivos que justifique a sua apreciação pelo Comitê Executivo. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468612/art-5-2-do-decreto-11729-09-bahia>

Art. 6º - As despesas de diárias e transporte serão custeadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, de lotação do servidor designado e convocado à atividade de moderação, em conformidade com o art. 68, da Lei nº 6.677/94. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468605/art-6-do-decreto-11729-09-bahia>

Parágrafo único - Fica assegurada a compensação dos dias laborados aos sábados, domingos e feriados aos servidores que integram o Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia, podendo atuar em atividade de moderação até 90 (noventa) dias por ano. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468590/art-6-1-do-decreto-11729-09-bahia>

Art. 7º - O servidor poderá, a qualquer tempo, solicitar ao Comitê Executivo seu desligamento do Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia, que encaminhará ao local de trabalho do servidor desligado a solicitação de nova indicação. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468578/art-7-do-decreto-11729-09-bahia>

Parágrafo único - A indicação do novo servidor de que trata o caput deste artigo deverá atender aos pré-requisitos estabelecidos, pelo Comitê Executivo, para atuar ' como moderador, podendo ser dispensado caso não possua o perfil adequado para a função específica. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468564/art-7-1-do-decreto-11729-09-bahia>

Art. 8º - A SEPLAN e a SERIN deverão garantir os apoios técnico, administrativo e operacional necessários às ações do Núcleo de Moderadores do Estado da Bahia. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468549/art-8-do-decreto-11729-09-bahia>

Art. 9º - Caberá ao Comitê Executivo decidir sobre os casos omissos ou dúvidas existentes neste Decreto. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468539/art-9-do-decreto-11729-09-bahia>

Art. 10 - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23468528/art-10-do-decreto-11729-09-bahia>

Art. 11 - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 25 de setembro de 2009

JAQUES WAGNER

Governador Eva Maria Cella Dal Chiavon Secretária da Casa Civil

Manoel Vitorio da Silva Filho

Secretário da Administração

Walter Pinheiro

Secretário do Planejamento Rui Costa dos Santos Secretário de Relações Institucionais

ANEXO F - Decreto de Criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER

Decreto 12.354/10 | Decreto nº 12.354 de 25 de agosto de 2010

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 105, inciso V, da Constituição Estadual, D E C R E T A

Art. 1º - Fica instituído o Programa Territórios de Identidade, com a finalidade de colaborar com a promoção do desenvolvimento econômico e social dos Territórios de Identidade da Bahia, em consonância com os programas e ações dos governos federal, estadual e municipal.

§ 1º - Considera-se Território de Identidade o agrupamento identitário municipal formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, e reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial.

§ 2º - São territórios de identidade os agrupamentos de municípios referidos no Plano Plurianual, sem prejuízo do disposto no inciso III, do art. 4º, deste Decreto. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26267220/art-1-2-do-decreto-12354-10-bahia>

Art. 2º - O Programa Territórios de Identidade, coordenado pela Secretaria do Planejamento - SEPLAN, tem por objetivo elaborar estratégias de desenvolvimento territorial sustentável que contemplem: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26267209/art-2-do-decreto-12354-10-bahia>

I - a integração e compatibilização de políticas públicas com base no planejamento territorial; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26267203/art-2-inc-i-do-decreto-12354-10-bahia>

II - a ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26267191/art-2-inc-ii-do-decreto-12354-10-bahia>

III - a valorização das diversidades social, cultural, econômica e geográfica das populações. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26267184/art-2-inc-iii-do-decreto-12354-10-bahia>

Parágrafo único - Para o desenvolvimento das ações do Programa Territórios de Identidade, os órgãos públicos envolvidos poderão firmar convênios, acordos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com órgãos da administração pública, bem como com entidades de direito privado, observada a legislação em vigor. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26267175/art-2-1-do-decreto-12354-10-bahia>

Art. 3º - Fica instituído o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER, fórum permanente de caráter consultivo, com a finalidade de subsidiar a elaboração de propostas de políticas públicas e estratégias integrantes do Programa Territórios de Identidade. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26267155/art-3-do-decreto-12354-10-bahia>

§ 1º - Ao CEDETER caberá coordenar, articular e propor ações que promovam o desenvolvimento territorial sustentável do Estado da Bahia, em diálogo permanente com instituições públicas, entidades da sociedade civil e Colegiados Territoriais. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26267139/art-3-1-do-decreto-12354-10-bahia>

§ 2º - O CEDETER contará com uma Secretaria Executiva, a ser exercida pela SEPLAN. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26267121/art-3-2-do-decreto-12354-10-bahia>

Art. 4º - Compete ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26267096/art-4-do-decreto-12354-10-bahia>

I - propor estratégias de implementação do Programa Territórios de Identidade, e diretrizes para a elaboração dos programas e projetos a ele relacionados; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26267068/art-4-inc-i-do-decreto-12354-10-bahia>

II - elaborar os critérios de agrupamento de municípios para a formação de territórios de identidade, a partir de estudos técnicos e indicadores, realizados pelos órgãos estaduais competentes; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26267047/art-4-inc-ii-do-decreto-12354-10-bahia>

III - analisar propostas de criação e modificação dos territórios de identidade, encaminhando parecer acerca das propostas aprovadas para apreciação do Secretário de Planejamento, e posterior submissão

ao Governador do Estado; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26267029/art-4-inc-iii-do-decreto-12354-10-bahia>

IV - criar procedimentos para homologação dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26267016/art-4-inc-iv-do-decreto-12354-10-bahia>

V - promover o apoio político-institucional à atração de investimentos públicos federais, do setor privado e da cooperação internacional, destinados ao fortalecimento das atividades de geração e incremento da renda e da qualidade de vida dos habitantes dos territórios; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26267004/art-4-inc-v-do-decreto-12354-10-bahia>

VI - analisar e sistematizar as propostas dos CODETERs referentes às políticas públicas de interesse comum dos territórios de identidade; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266983/art-4-inc-vi-do-decreto-12354-10-bahia>

VII - propor intercâmbio com organizações e instituições nacionais, públicas ou privadas, visando a implementação de políticas e programas de Governo para os territórios de identidade; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266964/art-4-inc-vii-do-decreto-12354-10-bahia>

VIII - fomentar e promover eventos que estimulem o debate, a reflexão, a compreensão e a difusão da abordagem territorial para o desenvolvimento do Estado; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266956/art-4-inc-viii-do-decreto-12354-10-bahia>

IX - elaborar e aprovar o seu Regimento Interno, bem como homologar os Regimentos Internos dos CODETERs. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266946/art-4-inc-ix-do-decreto-12354-10-bahia>

Art. 5º - À Secretaria Executiva do CEDETER caberá coordenar os processos de Constituição e homologação dos CODETERs, de que tratam os incisos **III** e **IV**, do art. 4º, os quais serão precedidos de amplo diálogo com os poderes públicos municipais e com as entidades da sociedade civil atuantes em cada território proponente. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266939/art-5-do-decreto-12354-10-bahia>

Parágrafo único - O reconhecimento dos CODETERs, pelo CEDETER, observará as seguintes diretrizes gerais: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266935/art-5-1-do-decreto-12354-10-bahia>

I - diversidade dos seus membros, assim entendida a pluralidade da participação do conjunto dos atores públicos e privados pertencentes aos territórios de identidade; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266927/art-5-1-inc-i-do-decreto-12354-10-bahia>

II - representatividade da sua composição, que deve reunir segmentos regionalmente organizados. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266923/art-5-1-inc-ii-do-decreto-12354-10-bahia>

Art. 6º - O Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER terá a seguinte composição: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266917/art-6-do-decreto-12354-10-bahia>

I - 01 (um) representante da Secretaria do Planejamento, que o presidirá; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266913/art-6-inc-i-do-decreto-12354-10-bahia>

II - 01 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional, que exercerá a vice-presidência; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266906/art-6-inc-ii-do-decreto-12354-10-bahia>

III - 01 (um) representante da Secretaria da Saúde; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266894/art-6-inc-iii-do-decreto-12354-10-bahia>

IV - 01 (um) representante da Secretaria da Educação; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266881/art-6-inc-iv-do-decreto-12354-10-bahia>

V - 01 (um) representante da Secretaria de Cultura; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266867/art-6-inc-v-do-decreto-12354-10-bahia>

VI - 01 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento Urbano; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266859/art-6-inc-vi-do-decreto-12354-10-bahia>

VII - 01 (um) representante da Secretaria de Relações Institucionais; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266843/art-6-inc-vii-do-decreto-12354-10-bahia>

VIII - 01 (um) representante da Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266830/art-6-inc-viii-do-decreto-12354-10-bahia>

IX - 01 (um) representante da Delegacia Estadual do Ministério do Desenvolvimento Agrário; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266815/art-6-inc-ix-do-decreto-12354-10-bahia>

X - 01 (um) representante do Ministério da Integração Regional; <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266800/art-6-inc-x-do-decreto-12354-10-bahia>

XI - 08 (oito) representantes dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266787/art-6-inc-xi-do-decreto-12354-10-bahia>

§ 1º - O CEDETER funcionará com a presença da maioria dos seus membros, e suas deliberações serão tomadas pelo voto da maioria dos presentes. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266768/art-6-1-do-decreto-12354-10-bahia>

§ 2º - Cada representante do CEDETER contará com 02 (dois) suplentes para substituí-lo, um por vez, em suas ausências ou impedimentos, devendo cada um dos membros de que trata o inciso XI pertencer a territórios de identidade diversos. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266747/art-6-2-do-decreto-12354-10-bahia>

§ 3º - Os representantes do CEDETER e seus respectivos suplentes serão indicados pelos seus respectivos órgãos e entidades, e designados através de Portaria conjunta do Secretário do Planejamento e do Secretário de Desenvolvimento e Integração Regional para mandato de 02 (dois) anos, permitida uma recondução. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266736/art-6-3-do-decreto-12354-10-bahia>

§ 4º - Em casos de empate na votação de qualquer matéria, o Presidente do Conselho tem o voto de qualidade. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266725/art-6-4-do-decreto-12354-10-bahia>

Art. 7º - Poderão ser convidados para participar das reuniões do Conselho as demais Secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, oportunidade em que poderão manifestar-se quanto aos assuntos inerentes às suas respectivas áreas de atuação, sem direito a voto. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266712/art-7-do-decreto-12354-10-bahia>

Art. 8º - Os serviços prestados pelos membros do CEDETER, inclusive a participação nas reuniões, são considerados de interesse público relevante e não serão remunerados. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266705/art-8-do-decreto-12354-10-bahia>

Art. 9º - Caberá à Secretaria do Planejamento dotar o CEDETER do apoio técnico, administrativo e financeiro necessário para subsidiar as suas reuniões. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266698/art-9-do-decreto-12354-10-bahia>

Parágrafo único - O apoio financeiro limitar-se-á às despesas indispensáveis para viabilizar as reuniões do Conselho e da Secretaria Executiva, considerando o deslocamento, a alimentação e a acomodação dos seus participantes, bem como a organização, o local e o material necessários à sua realização, observado o disposto no art. 8º. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266688/art-9-1-do-decreto-12354-10-bahia>

Art. 10 - São Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs os fóruns consultivos de discussão local das ações e projetos de desenvolvimento territorial, compostos paritariamente por representantes dos poderes públicos estadual e municipal, e pela sociedade civil organizada, presentes na esfera de cada território. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266680/art-10-do-decreto-12354-10-bahia>

§ 1º - A participação dos representantes e suplentes do CEDETER é considerada de interesse público relevante, não ensejando qualquer tipo de remuneração por parte do Estado. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266674/art-10-1-do-decreto-12354-10-bahia>

§ 2º - Caberá aos CODETEREs elaborar e aprovar, em plenária especialmente convocada para este fim, através do voto da maioria simples de seus membros constitutivos, seus regimentos internos, a serem homologados pelo CEDETER, nos quais constarão os deveres e atribuições dos seus componentes, a organização e a forma do seu funcionamento. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266668/art-10-2-do-decreto-12354-10-bahia>

Art. 11 - Para a instalação do CEDETER, e até que o processo de hologação dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável seja finalizado, os representantes de que trata o inciso XI do art. 6º serão eleitos dentre os membros dos CODETERs que sejam representantes de organizações

civis legalmente constituídas, em plenária coordenada pela SEPLAN, garantida a participação de todos os Colegiados Territoriais. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266656/art-11-do-decreto-12354-10-bahia>

Parágrafo único - A primeira homologação dos CODETERs deverá ser realizada pelo CEDETER no prazo máximo de 01 (um) ano, a partir da data da publicação deste Decreto, em conformidade com o estabelecido no inciso IV do art. 4º e no caput do art. 5º. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266630/art-11-1-do-decreto-12354-10-bahia>

Art. 12 - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/26266609/art-12-do-decreto-12354-10-bahia>

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 25 de agosto de 2010.

JAQUES WAGNER

Governador

Eva Maria Cella Dal Chiavon Secretária da Casa Civil

Antônio Alberto Valença

Secretário do Planejamento

Edmon Lopes Lucas

Secretário de Desenvolvimento e Integração Regional

Jorge José Santos Pereira Solla

Secretário da Saúde

Osvaldo Barreto Filho

Secretário da Educação

Márcio Meirelles

Secretário de Cultura

Emilson Gusmão Piau Santana

Secretário de Relações Institucionais

Cícero de Carvalho Monteiro

Secretário de Desenvolvimento Urbano

Eduardo Seixas de Salles

Secretário da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária

ANEXO G - Caracterização resumida dos territórios

Irecê

O recorte do território fica dentro da zona semiárida, com vegetação tipicamente da caatinga, bioma presente em 54% do estado da Bahia, e abrange uma área de 26.710,86 km². Limita-se a Oeste com o território Velho Chico; ao Sul com o TI Chapada Diamantina; e a leste com o Piemonte da Diamantina. É composto por vinte municípios, que conjuntamente concentram 402.868 habitantes, e a densidade no TI é de 15,12 hab/km². Irecê é o município mais populoso do território. O percentual de população em situação de extrema pobreza é de 23,2%. Dezesete municípios apresentaram cadastros de demanda por habitação. A população total do território é de 403.070 habitantes, dos quais 155.392 vivem na área rural, o que corresponde a 38,55% do total. Possui 41.011 agricultores familiares, 1.532 famílias assentadas e 26 comunidades quilombolas. Seu IDH médio é de 0,61.

Velho Chico

O Território Velho Chico é caracterizado por situar-se em boa parte do rio São Francisco, possuir municípios (16) de significativa extensão territorial e também por fazer divisa com Minas Gerais. Com população de 370.095 habitantes, a região é predominantemente rural, cujo grau de urbanização é de apenas 47%. O município que exerce a maior influência na região é Bom Jesus da Lapa, e em menor intensidade, Barra e Ibotirama. As principais rodovias estão localizadas às margens da hidrovía do rio São Francisco (RSF), ambas ligando o sul ao norte da região, que são a BA-161 (margem esquerda) e BA-160 (margem direita). Além disso, a região é cortada por três importantes trechos rodoviários federais, como a BR-242 (ligando o Oeste da Bahia a Salvador), a BR-349 (Bom Jesus da Lapa a Brasília), e a BR-030 (Carinhanha/Malhada a Brasília). Já no que diz respeito à infraestrutura aeroportuária, existe um aeroporto em Bom Jesus da Lapa (fechado). A população total do território é de 370.102 habitantes, dos quais 197.622 vivem na área rural, o que corresponde a 53,40% do total. Possui 31.256 agricultores familiares, 9.227 famílias assentadas, trinta comunidades quilombolas e quatro territórios indígenas. Seu IDH médio é de 0,62.

Chapada Diamantina

O Território Chapada Diamantina está localizado no centro do estado da Bahia. Abrangendo 24 municípios, ocupa uma área total de 32.664,8 km², o equivalente a 5,8% do território baiano. Em 2010, contava com 371.864 habitantes, 48,38% residindo nas áreas urbanas. Está totalmente inserido na macrorregião semiárida, sob domínio da caatinga, e sua matriz econômica está pautada, basicamente, na exploração dos recursos naturais, com extração mineral, turismo e a agropecuária, mas figurando o setor de serviços como de maior participação no PIB regional, 61,46% no ano de 2010 e com grande vocação para o turismo ecológico, histórico e de aventura, fortalecido pela presença de extensas Unidades de Conservação. Apesar da vocação para turismo e a atração de inúmeros visitantes, a infraestrutura para o atendimento dessa demanda ainda é deficiente, com exceção da cidade de Lençóis, cuja oferta de serviços é mais ampla e eficiente. Nos municípios de Mucugê e Ibicoara cresce o segmento de hortícolas irrigadas, com potencial para o agronegócio. Apresenta baixos índices de vulnerabilidade social na maior parte dos municípios, com baixo atendimento à população nos serviços básicos de saúde e educação, inclusive nos municípios considerados polarizadores, como Seabra e Mucugê. Conta com infraestrutura viária considerável, com presença de importantes eixos integradores, como a BR-242 e o Aeroporto de Lençóis (preparado para aeronaves de grande porte), e grande potencial ao considerar as obras da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) e sua integração com a malha rodoviária e com o ramal da FCA que corta o sul do TI. A falta de manutenção e de rodovias interfere no escoamento da produção, tornando-se um entrave ao desenvolvimento.

Sisal

O Território do Sisal é formado por vinte municípios e abrange uma área de 20.454,29 km². Faz divisa com os municípios dos territórios do Semiárido Nordeste II, Sertão do São Francisco, Piemonte Norte

do Itapicuru, Piemonte da Diamantina, Bacia do Jacuípe, Portal do Sertão, Agreste de Alagoínhas/Litoral Norte. Localizada no semiárido, é uma região com baixa incidência de chuvas e afetada pelas secas. Há escassez de recursos hídricos, incluindo-se apenas a bacia do rio Itapicuru em seu território. A região é cortada pela BR- 116 e a linha férrea RFSA que faz o percurso Alagoínhas a Juazeiro. Existem unidades da Uneb em Serrinha e Conceição do Coité. Na economia, destacam-se a agricultura (Sisal e Agave); o extrativismo de subsistência (licuri, mangaba, umbu, castanha-de-caju, feijão, milho e mandioca); a pecuária (caprinos e ovinos); e a mineração (ouro, areia, arenoso, argila, cromo, pedra de revestimento e pedra ornamental). A população total do território é de 582.331 habitantes, dos quais 333.149 vivem na área rural, o que corresponde a 57,21% do total. Possui 58.238 agricultores familiares, 2.482 famílias assentadas, duas comunidades quilombolas e um território indígena. Seu IDH médio é de 0,60.

Litoral Sul

O Território Litoral Sul-BA abrange uma área de 14.736,20 km² e é composto por 26 municípios. A população total do território é de 772.694 habitantes, dos quais 139.828 vivem na área rural, o que corresponde a 18,10% do total. Possui 13.929 agricultores familiares, 2.330 famílias assentadas, 13 comunidades quilombolas e dois territórios indígenas. Seu IDH médio é de 0,67. Extensas áreas do território se encontram legalmente protegidas, tendo sido identificadas 51 unidades de conservação, que estão total ou parcialmente inseridas no território. As unidades de conservação federais e estaduais presentes nesse território totalizam cerca de 377.293 ha que abrangem cerca de 26% da área total do TI Litoral Sul. Aproximadamente 83% dessa área é de uso sustentável, e neste âmbito se destaca a APA de lagoa Encantada e rio Almada, que está inserida em dez municípios do território e contempla uma área de 158.083,92 ha. No território, também constam importantes áreas para proteção integral, destacando-se o Parque Nacional de Serra das Lontras e o Parque Estadual da Serra do Conduru, respectivamente, administrados em níveis federal e estadual. Os arranjos produtivos rurais mais significativos no TI Litoral Sul são a cacauicultura, a caprinocultura/ovinocultura, a heveicultura e o cultivo de dendê. Com relação ao cultivo de cacau, esse território concentra os grandes produtores e consiste na região com maior concentração da renda arrecada em termos de valor da produção e área plantada.

Baixo Sul

O Território Baixo Sul-BA abrange uma área de 7.168,10 km² e é composto por catorze municípios. A população total do território é de 336.624 habitantes, dos quais 151.614 vivem na área rural, o que corresponde a 45,04% do total. Possui 22.048 agricultores familiares, 1.412 famílias assentadas, 39 comunidades quilombolas e um território indígena. Seu IDH médio é de 0,63. Extensas áreas do território se encontram legalmente protegidas, tendo sido identificadas doze unidades de conservação que estão total ou parcialmente inseridas no território. A área total protegida equivale a cerca de 383.107 ha e corresponde a mais de 50% da extensão territorial do TI Baixo Sul. Os arranjos produtivos rurais que mais se destacam no território são o dendê (predominante), o cacau, a borracha, a mandioca e o gado bovino. O cultivo do cacau configura-se em patamar tecnológico voltado para o sistema patronal convencional com atuação de agricultores familiares polivalentes.

Extremo Sul

O Território de Identidade Extremo Sul, inserido na macrorregião Litoral Sul, compreende uma área de 18.535,4 km², equivale a 3,3% do território do estado e engloba treze municípios. Diversas áreas do território se encontram legalmente protegidas, tendo sido identificadas 28 unidades de conservação que estão total ou parcialmente inseridas no território, sendo a maioria contemplada em Reservas Particulares de Patrimônio Natural. Apesar do número expressivo de áreas protegidas, apenas 5% do território está contido em áreas destinadas à conservação, o que totaliza uma área de cerca de 95.492 ha. Há um predomínio de unidades de conservação de uso sustentável, e, dentre estas, se destacam a APA Ponta da Baleia/Abrolhos, localizada nos municípios de Nova Viçosa, Caravelas e Alcobça, equivalente a aproximadamente 37.465 ha da costa do território, e a Resex Cassurubá, abrangendo área equivalente a 32.629 ha. Os arranjos produtivos rurais mais expressivos no TI Extremo Sul são o gado bovino, o cacau, o café, a cana-de-açúcar, o mamão, o maracujá e a silvicultura. A silvicultura é um arranjo produtivo de grande importância para o território. O sistema silvicultor integrado do

Extremo Sul tem se revelado competitivo economicamente, apesar de excludente do ponto de vista social. A percepção, especialmente do setor empresarial, é de que o território é uma das regiões do mundo mais atrativas para implantação de florestas visando à produção de celulose e de melhor produtividade.

Médio Sudoeste da Bahia

O Território de Identidade Médio Sudoeste da Bahia, inserido na macrorregião semiárido, compreende uma área de 11.763,0 km², equivalente a 2,1% do território do estado, sendo composto por treze municípios. A irregularidade de chuvas e a aridez dos solos não oferecem aptidão ao desenvolvimento de culturas agrícolas. Três bacias hidrográficas beneficiam a região: a bacia do rio Pardo, rio Colônia/Cachoeira e o Jequitinhonha. Poucas áreas do território se encontram legalmente protegidas, tendo sido identificadas duas unidades de conservação que estão parcialmente inseridas no território. A área total protegida está em torno de 49.642 ha e corresponde a 4,22% da extensão territorial do TI Médio Sudoeste da Bahia. Observam-se o Refúgio de Vida Silvestre de Boa Nova, uma unidade de competência federal e de proteção integral, e a APA Serra do Ouro, de competência estadual e de uso sustentável. Os arranjos produtivos rurais mais importantes para o TI Médio Sudoeste da Bahia são a apicultura e a bovinocultura. A apicultura é caracterizada por estar ligada à atividade familiar, geralmente polivalente, mantendo outras atividades complementares. A bovinocultura nesse território, quando comparado aos outros territórios do semiárido, apresenta uma melhor condição de pastoreio em gramíneas. A pecuária de corte é predominante, mas, em função dos laticínios instalados nesse território, a pecuária de leite também é significativa.

Vale do Jiquiriçá

O Território Vale do Jiquiriçá é composto por vinte municípios, tendo uma área total de 10.287 km², correspondente a 1,82% do território baiano. Está inserido no Bioma Caatinga e no Bioma Mata Atlântica, composta por vários ecossistemas. Dos recursos naturais, destacam-se a APA Caminhos Ecológicos da Boa Esperança e a bacia do rio Jiquiriçá que corta o vale da região. Apresenta elevadas taxas de urbanização, com boa parte dos municípios acima de 60%. Segundo dados do Censo 2010 do IBGE, a população total do território é de 301.682 habitantes, estando 174.633 habitantes na área urbana e 127.049 na zona rural. A principal fonte econômica são as atividades agropecuárias e os serviços, além do cultivo de flores, sendo parte da produção agrícola voltada para a subsistência. Na pecuária, encontra-se a criação de caprinos, asininos, vacas ordenhadas, produção de leite, bovinos, muare, mel de abelha, galinhas, equinos e ovos de galinha. O seu PIB é o quinto de mais baixa participação no estado, com 0,99% do total. A região apresenta um baixo dinamismo econômico, apesar de ser cortada pelo principal eixo viário do estado, a BR-116, e da proximidade com a BR-101, interligada por rodovias estaduais. A mineração tem como destaque a produção de vanádio em Maracás e o potencial para a exploração de bauxita. Potencial elevado para o desenvolvimento do turismo em função dos recursos naturais. Possui uma unidade da UFRB em Amargosa. Não foram verificados órgãos estaduais no território. Metade dos municípios do TI apresenta desempenho ruim na qualidade de vida, na condição de vida e na condição econômica.

Sertão do São Francisco

O recorte do território fica na zona do semiárido e abrange uma área de 61.616,377 km². É composto por dez municípios. Está localizado no Extremo Norte da Bahia, limita-se com os estados do Piauí e Pernambuco e com os territórios de identidade Bacia do Rio Grande, Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Piemonte da Diamantina, Piemonte Norte do Itapicurú, Sisal, Semiárido Nordeste II e Itaparica. Os municípios do território concentram 494.431 habitantes e a densidade no TI é de 8,00 hab/km². A população total do território é de 494.624 habitantes, dos quais 178.664 vivem na área rural, o que corresponde a 36,12% do total. O percentual da população em situação de indigência é superior a 40%. O PIB é cerca de R\$ 2,8 bilhões, sendo que o setor serviços responde por 55%, a indústria, 21,6%, e a agropecuária 16,6%. Possui 31.768 agricultores familiares, 2.371 famílias assentadas, uma comunidade quilombola e um território indígena. Seu IDH médio é de 0,64.

Bacia do Rio Grande

O Território de Identidade Bacia do Rio Grande, inserido na macrorregião Cerrado, compreende uma área de 75.841,1 km², equivalente a 13,3% do território do estado e engloba 14 municípios. Extensas áreas do território se encontram legalmente protegidas, tendo sido identificadas oito unidades de conservação, que estão total ou parcialmente inseridas no território. A área total protegida corresponde a 21% da extensão do TI Bacia do Rio Grande. A maioria das unidades é de uso sustentável, excetuando-se o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba e a Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins, em caráter de proteção integral. Entre as oito unidades de conservação presentes, a APA do Rio Preto é a que mais se destaca, já que abrange uma área de aproximadamente 1.159.412 ha, totalmente inserida no território, seguida da APA Dunas e Veredas do Baixo Médio São Francisco, com cerca de 1.028.985 ha. Os arranjos produtivos rurais mais significativos no TI da Bacia do Rio Grande são o algodão, a avicultura integrada, a bovinocultura, a caprinocultura/ ovinocultura, a cafeicultura, a sojicultura e os cultivos de milho e mamona, sendo este último em menor escala. O TI Bacia do Rio Grande representa os maiores números de área plantada e de valor da produção de algodão no estado. A sojicultura é desenvolvida com base na mecanização e utilização de insumos químicos. Seu principal agente responsável é o produtor familiar modernizado, com escala produtiva e com perspectivas favoráveis, uma vez que o próprio mercado sinaliza para uma demanda crescente.

Bacia do Paramirim

O Território de Identidade Bacia do Paramirim, inserido na macrorregião Semiárido, compreende uma área de 10.155,5 km², equivalente a 1,8% do território do estado e engloba nove municípios. Poucas áreas do território se encontram legalmente protegidas, sendo identificada apenas uma unidade de conservação que está parcialmente inserida no território. A área total protegida corresponde a 1,38% da extensão do TI Bacia do Paramirim. A APA Serra do Barbado está contida nos municípios de Érico Cardoso e Rio do Pires, caracterizando-se por ser uma unidade de âmbito estadual para fins sustentáveis. O TI Bacia do Paramirim possui como principais arranjos produtivos rurais a caprinocultura/ovinicultura e os cultivos de mandioca e milho. A caprinocultura/ovinicultura é bastante primitiva nessa região. O arranjo é executado de forma extensiva e configura uma atividade predominantemente familiar, se dividindo com outras atividades. Os cultivos de mandioca e milho são realizados de forma incipiente e como produção para subsistência, não configurando uma atividade especializada.

Sertão Produtivo

O Território de Identidade Sertão Produtivo possui uma população com cerca de 445 mil habitantes distribuídos em 19 municípios, totalizando uma área de 23.550,9 km². A população urbana representa cerca de 80% do total. Em relação às atividades econômicas, tem-se que a administração pública e o comércio varejista (Guanambi, Caetité e Livramento de Nossa Senhora) constituem-se os principais setores do TI segundo a RAIS. Apesar de o comércio varejista ter o maior número de estabelecimentos no TI, com aproximadamente 52%, é a administração pública que responde pela maior geração de emprego formal. A mineração é uma das principais atividades, com destaque para a produção de urânio em Caetité. Possui grande potencial para a produção de energia eólica. No que tange ao setor agropecuário, destacam-se as produções de manga e maracujá, sorgo e a recuperação da lavoura do algodão.

Piemonte do Paraguaçu

O Território Piemonte do Paraguaçu está localizado na porção centro-leste do estado da Bahia, abrangendo treze municípios, com uma área total de 17.791,6 km², o equivalente a 3,5% do território baiano. Em 2010, contava com 265.630 habitantes, 63,52% residindo nas áreas urbanas. Está totalmente inserido na macrorregião Semiárido, sob o domínio da caatinga, com características de clima semiárido e tem como principal bacia hidrográfica a do rio Paraguaçu. Sua matriz econômica está pautada, assim como os demais territórios de identidade, na exploração dos recursos naturais, com extração mineral e, principalmente, na agropecuária. Entretanto, é o setor de serviços que registra maior participação no PIB regional, com 72,20% no ano de 2010. A participação do TI na composição do PIB estadual foi de apenas 0,95% no mesmo ano. Entre as atividades agrícolas, em sua maior parte

desenvolvida em sistema de sequeiro, destacam-se os cultivos tradicionais com alguma especialização. Apresenta baixos índices de desenvolvimento, em termos de vulnerabilidade social, o que reflete o baixo atendimento à população por serviços essenciais, como saúde e educação. Melhores desempenhos são encontrados nas cidades que exercem papel centralizador, a exemplo de Itaberaba. O setor industrial não é expressivo, participando da estrutura do PIB com apenas 12%. Conta com infraestrutura viária considerável, com presença de importantes eixos integradores, como a BR-242, e grande potencial ao considerar as obras da Fiol e sua integração com a malha rodoviária e com o ramal da FCA que corta o sul do TI.

Bacia do Jacuípe

O Território da Bacia do Jacuípe engloba catorze municípios em uma área de 10.605,76 km², fazendo divisa com municípios de quatro territórios: Sisal, Piemonte do Paraguaçu, Portal do Sertão e Piemonte da Diamantina. O Território insere-se no bioma da caatinga, sendo caracterizada por um clima semiárido, solos rasos e pedregosos e vegetação rasteira, tendo a barragem do rio Jacuípe, que corta o território e abastece os seus municípios. O TI conta com instituição de ensino superior privada situada em Ipirá. O território é cortado no sentido leste-oeste pela BR-324, e no sentido norte-sul, pela BR-407. Na economia, destacam-se a agropecuária (criação de gado bovino e de caprinos, cultura do feijão), e o setor de serviços. O cultivo de mamona é bastante promissor no território, sendo uma alternativa de geração de renda e emprego. Este arranjo não constitui uma atividade especializada, observando-se a ausência de variedades mais produtivas e insumos modernos.

Piemonte da Diamantina

O Território Piemonte da Diamantina é composto por dez municípios, com uma área total de 11.661,4 km², o equivalente a 2,06% do território baiano. Está totalmente inserido na macrorregião Semiárido e é banhado pela Bacia do Rio Itapicurú (Itapicurú Mirim), que representa um importante vetor para o seu desenvolvimento. O clima predominante na região é o semiárido, o bioma da região é do tipo caatinga, com solo do tipo raso e pedregoso e predominância de vegetação rasteira. Apresenta elevadas taxas de urbanização, com alguns municípios acima de 60%. Não apresentou uma grande variação na taxa de urbanização. A população total do território é de 241.501 habitantes, sendo 151.213 habitantes na área urbana e 90.288 na zona rural. O PIB desse TI corresponde a apenas 0,76% do PIB estadual, sendo concentrado no setor de serviços, que tem 69,76% do total. No setor mineral, verifica-se a extração de arenito, pedras ornamentais, ouro, calcário, barita e rochas ornamentais. O território concentra uma unidade de nível superior da Uneb em Jacobina com cinco cursos e duas faculdades privadas – administração de empresas e educação – no município de Capim Grosso. Os órgãos estaduais concentram-se em Jacobina. Na área da saúde, de modo geral, o território apresenta insuficiência na cobertura do Programa de Saúde da Família, com todos os municípios apresentando cobertura inferior à média do estado (60,77%). Em vulnerabilidade social, predominam municípios com desempenhos ruins nos indicadores de qualidade de vida, condição de vida e condição econômica.

Semiárido Nordeste II

O Território do Semiárido Nordeste II é formada por dezoito municípios e abrange uma área de 16.379 km², representando 2,90% do território estadual. Limita-se ao sul com o Território Agreste de Alagoinhas, ao norte com os de Itaparica; a oeste, com os territórios do Sisal e do Sertão do São Francisco; e a leste, com o estado do Sergipe. Insere-se no Bioma Caatinga, caracterizando-se pelo clima semiárido, com solos rasos e pedregosos. A irregularidade climática é um dos fatores que mais interferem no desenvolvimento dessa região. Três bacias hidrográficas são identificadas no território, os rios Vaza-Barris, Itapicuru e rio Real, que faz a divisa com o estado de Sergipe. Contempla as Unidades de Conservação APA Serra Branca/Raso da Catarina (estadual), ARIE de Cocorobó (federal) e a Estação Ecológica do Raso da Catarina. Existe uma Uneb em Euclides da Cunha, e Instituições privadas em Paripiranga e Ribeira do Pombal. É cortado pelas Rodovias BR-110, BR-116 e BR-235. Na economia, merece ser destacada a agropecuária (milho, feijão e mandioca), castanha-de-caju e mel de abelha em Ribeira do Pombal. A população total do território é de 407.964 habitantes, dos quais 224.676 vivem na área rural, o que corresponde a 55,07% do total. Possui 55.761 agricultores

familiares, 668 famílias assentadas, três comunidades quilombolas e três territórios indígenas. Seu IDH médio é de 0,58.

Litoral Norte e Agreste Baiano

O Território de Identidade Litoral Norte e Agreste Baiano compreende uma área de 14.516,9 km², equivalente a 2,5% do território do estado, e é composto por 22 municípios. Foram identificadas treze unidades de conservação, que estão total ou parcialmente inseridas no território. A área total protegida têm cerca de 140.426 ha e corresponde a 9,67% da extensão do TI Litoral Norte e Agreste Baiano. Todas as áreas para conservação desse território são de uso sustentável. Na economia, destacam-se a agropecuária, criação de gado e cultivo de frutas – laranja, maracujá, coco-da-baía, tangerina, abacaxi, melancia, limão e mamão –, a extração petrolífera, a silvicultura (plantio de pinus e eucalipto), as indústrias alimentícias (bebidas), calçadistas e de plásticos, e a do turismo. Possui unidades da Uneb e instituições privadas em Alagoinhas.

Portal do Sertão

O Território de Identidade Portal do Sertão, inserido na macrorregião Semiárido, compreende uma área de 10.718,0 km², equivalente a 2,9% do território do estado, sendo formado por 17 municípios, e está inserido no bioma Caatinga. Poucas áreas do território se encontram legalmente protegidas, tendo sido identificadas apenas uma unidade de conservação, que está parcialmente inserida no território. A área total protegida está em torno de 33.052 ha e corresponde a 5,69% da extensão territorial do TI Portal do Sertão. A APA Lago de Pedra do Cavalo tem caráter de uso sustentável e é de competência estadual. Na educação, possui a UEFS e instituições privadas de ensino superior, principalmente em Feira de Santana. É contemplado pelas BR-324 e BR-116.

Na economia, apresenta indústria e setor de serviços; agricultura (grãos, feijão e milho, mandioca, abacaxi, banana, cana-de-açúcar, maracujá); pecuária (bovinos, galinhas, frangos e pintos).

Vitória da Conquista

O Território de Identidade Vitória da Conquista, inserido na macrorregião Semiárido, compreende uma área de 27.275,6 km², equivalente a 4,7% do território do estado, englobando 24 municípios. Registram-se poucas áreas no território que se encontram legalmente protegidas, tendo sido identificadas duas unidades de conservação, que estão total ou parcialmente inseridas no território. A área total protegida é equivalente a cerca de 52,70 ha, o que corresponde a apenas 0,06% da sua área total. Na economia, destaca-se a cultura e o beneficiamento do café, comércio de mercadorias e serviços de educação e saúde, indústria (metalúrgico, de minerais não metálicos, moveleiro, químico, plástico, alimentos, bebidas e serviços), extração de manganês, esmeralda, calcário, argila, entre outros minerais. Na educação, merece ser mencionada a Uesb em Vitória da Conquista (duas unidades da Uesb em municípios de outros territórios – Itapetinga e Jequié), além de instituições privadas em Vitória da Conquista.

Recôncavo

O Território de Identidade do Recôncavo é formado por vinte municípios, compreende uma área de 5.221,1 km², equivalente a 0,9% do território do estado. Muitas áreas do território se encontram legalmente protegidas, tendo sido identificadas onze unidades de conservação, que estão total ou parcialmente inseridas no território. A área total protegida é equivalente a 68.628,25 ha. As unidades de conservação são predominantemente de uso sustentável, com exceção do Monumento Natural dos Cânions do Subaé que é de proteção integral. Na atividade agrícola, ainda se destacam a produção canavieira e a de fumo, além da introdução de frutas – laranja, limão, maracujá, tubérculos e leguminosas – inhame, aipim e amendoim. Merece destaque a atividade petrolífera, especialmente com a presença da Refinaria Landulfo Alves, que incrementa o PIB do TI. Abriga a Universidade Federal do Recôncavo e uma unidade da UFBA em Cruz das Almas, com curso de Agronomia, além de uma unidade da UEFS em Santo Antônio de Jesus.

Médio Rio de Contas

O Território de Identidade Médio Rio de Contas, inserido na macrorregião Semiárido, compreende uma área de 9.903,7 km², equivalente a 1,8% do território do estado e engloba 16 municípios. A sua

população é de 366.507 mil habitantes e a densidade populacional é de 36,53 hab/km². O percentual da população extremamente pobre, em 2010, foi de 14,3%. Poucas áreas se encontram legalmente protegidas, tendo sido identificadas quatro unidades de conservação, que estão total ou parcialmente inseridas no território. A área total protegida têm cerca de 28.079 ha e corresponde a 2,84% da extensão territorial do TI Médio Rio de Contas. Mais de 95% das áreas protegidas são de proteção integral e, entre estas, a unidade que se destaca é o Refúgio de Vida Silvestre de Boa Nova, com uma área de aproximadamente 15.016 ha. O TI Médio Rio de Contas possui como principais arranjos produtivos rurais a caprinocultura/ovinocultura e os cultivos de café e de mandioca. A caprinocultura/ovinocultura é bastante primitiva nessa região. O arranjo é executado de forma extensiva e configura uma atividade predominantemente familiar, se dividindo com outras atividades. O patamar tecnológico observado está direcionado para a produção de carne e produção leiteira. O cultivo de café é realizado de forma incipiente e sem grande mecanização e insumos muito modernos. O cultivo de mandioca é realizado de forma elementar e como produção para subsistência. Este arranjo não configura uma atividade especializada.

Bacia do Rio Corrente

O Território da Bacia do Rio Corrente é constituído por onze municípios, em uma área de 45.197,04 km², com densidade demográfica de 4,42 hab/km², uma das mais baixas do estado. Faz divisa com os territórios Oeste Baiano, Velho Chico e com os estados de Minas Gerais e Goiás. Insere-se no bioma do Cerrado, caracterizado por um mosaico de tipos de vegetação, solo, clima e topografia bastante heterogênea, apresentando grande diversidade. Identificam-se, no território, as bacias hidrográficas do rio Corrente e do rio Formoso. Possui as Unidades de Conservação Parque Nacional Nascentes do Rio Parnaíba e Grandes Sertões Veredas, ambas federais. Conta com a presença de instituições privadas de ensino superior em Santa Maria da Vitória. É contemplado pela BR-349, que liga Santa Maria da Vitória a Bom Jesus da Lapa; e a BR-430, BA-172 que liga Coribe à BR-242. A sua economia é caracterizada pela agricultura (grãos, soja, arroz e café), produção de frutas (abacaxi, banana, maracujá, manga, entre outras), pecuária (criação de bovinos, frangos, galinhas, pintos), extração de areia, argila, calcário, manganês e pedras de revestimento

Itaparica

O Território de Identidade Itaparica abrange apenas seis municípios da Bahia e também faz divisa com os estados de Alagoas e de Pernambuco. A população total do território é de 301.355 habitantes, dos quais 106.851 vivem na área rural, o que corresponde a 35,46% do total. O setor industrial é o setor mais importante na região, sendo responsável por 67% do PIB do território, diferentemente do estado e da maioria dos outros TI. O Município de Paulo Afonso é o principal centro de influência regional, derivado principalmente das instalações da Chesf. Além disso, é o único que possui órgãos públicos estaduais e um aeroporto. As rodovias mais importantes para o território são as BR-116, BR-110 e a BA-210. Possui 16.494 agricultores familiares, 2.564 famílias assentadas, nove comunidades quilombolas e 17 territórios indígenas. Seu IDH médio é de 0,67.

Piemonte Norte do Itapicuru

O Território de Identidade Piemonte Norte do Itapicuru insere-se no bioma Catinga e compreende uma área de 14.123,0 km², equivalente a 2,4% do território do estado, sendo composto por sete municípios. No território, não se registra a presença de unidades de conservação estabelecidas em decreto. Tem como principais arranjos produtivos rurais a caprinocultura/ovinocultura e o cultivo de sisal. A caprinocultura/ovinocultura é incipiente nessa região. O arranjo é executado de forma extensiva e configura uma atividade predominantemente familiar, se dividindo com outras atividades. Basicamente, este arranjo se constitui como uma atividade de fundo de quintal. O cultivo de sisal tem uma produção fundamentalmente familiar, apesar de alguns registros de unidades de produção com natureza empresarial. A maioria das unidades de produção é de pequeno porte, no entanto, a Bahia detém 87% da produção brasileira de sisal, concentrada em sua maior parte na região semiárida baiana. Apresenta atividades de mineração (exploração do cobre em Jaguarari e a exploração das jazidas de Campo Formoso – esmeralda, mármore e cromita. É contemplado pela BR-407 e pela via férrea RFFSA. Possui unidade da Uneb e instituições privadas de ensino superior em Senhor do Bonfim.

Metropolitano de Salvador

O Território de Identidade Metropolitano de Salvador, inserido na macrorregião Recôncavo-RMS, compreende uma área de 2.779,2 km², equivalente a 0,5% do território do estado, sendo composto por dez municípios. Extensas áreas do território se encontram legalmente protegidas, tendo sido identificadas dez unidades de conservação, que estão total ou parcialmente inseridas no território. A área total protegida é equivalente a 159.560 ha e corresponde a 57,41% da extensão do TI Metropolitano de Salvador. Todas as unidades de conservação do território são de uso sustentável e apenas duas delas são de competência federal. Na economia, destaca-se o setor de serviços e comércio, em segmentos como logístico, empresarial, tecnológico, educacional, de saúde, cultural, entre outros. Merecem menção também as atividades industriais, como os segmentos de alimentos e bebidas e confecções, e do setor da construção civil, que sofreu grande expansão recentemente, além do Centro Industrial de Aratu (CIA), que possui empresas dos segmentos químico, metal-mecânico, alimentício, metalúrgico, têxtil, fertilizantes, e de serviços especializados, em especial a logística. Merece destaque também o turismo, especialmente na faixa litorânea.

Costa do Descobrimento

O Território de Identidade Costa do Descobrimento compreende uma área de 12.132,1 km², equivalente a 2,1% do território do estado, sendo composto por oito municípios. Diversas áreas do território se encontram legalmente protegidas, tendo sido identificadas 35 unidades de conservação, que estão total ou parcialmente inseridas no território. Há uma concentração de unidades de conservação na zona litorânea do TI, com exceção das áreas próximas à sede administrativa de Porto Seguro. Aproximadamente 10% da área total do território tem algum tipo de proteção de caráter estadual ou federal, o que totaliza uma área com cerca de 120 ha. As áreas protegidas se dividem quase igualmente em uso sustentável e de proteção integral, e, entre elas, se destaca a APA Santo Antônio, de uso sustentável, e que está inserida nos municípios de Belmonte e Santa Cruz Cabrália, contemplando uma área que está em torno 25.848 ha. No TI Costa do Descobrimento, os arranjos produtivos rurais de destaque são o gado bovino, a heveicultura, a silvicultura e o cultivo de mamão. A bovinocultura da região é representada pela prática de pecuária extensiva e conduzida por pecuaristas semiextrativistas dos recursos naturais. A silvicultura é um arranjo produtivo expressivo no território. Assim como o TI Extremo Sul, para esse território, a percepção, especialmente do setor empresarial, é de que o território é uma das regiões do mundo mais atrativas para implantação de florestas visando à produção de celulose, de melhor produtividade.

FONTE: BARRETO, Ranieri Muricy (Org.). **Bahia 2000-2013**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. p. 16-29. Com modificações do autor.