

TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE: PRINCIPAIS DILEMAS DO PROCESSO DE GESTÃO – O CASO DO TERRITÓRIO DO SISAL

*Ildes Ferreira de Oliveira¹
Acácia Batista Dias²*

RESUMO

O Território de Identidade do Sisal foi instituído em 2003, como resultado da política de desenvolvimento territorial do governo federal; está inserido no semiárido baiano e tem a agricultura familiar como base da sua economia, com destaque para o cultivo do sisal. Essa pesquisa foi realizada com o propósito de contribuir para a discussão sobre gestão dos Territórios de Identidade, através da observação participante, análise documental e acompanhamento das atividades do CODES, durante o período de quatro anos e o referencial teórico aqui utilizado é o mesmo que ampara as discussões sobre territórios e Territórios de Identidade. O território é entendido como o espaço geográfico definido e modificado a partir das identidades econômicas, culturais e ambientais, e o Território de Identidade como uma unidade de planejamento das políticas públicas a partir da participação direta da sociedade civil organizada em interação com as esferas governamentais, com vistas à construção do desenvolvimento sustentável. O estudo observou que o processo de gestão enfrenta um conjunto de desafios que limita e fragiliza a sua atuação, como a ausência de processos continuados de formação dos sujeitos locais, dados e informações técnicas, memória escrita e recursos humanos, sistemas de gestão, registros das atividades e dos procedimentos administrativos. Esse conjunto de dificuldades, aliado à incapacidade de articular os diferentes segmentos organizados da sociedade civil com vistas à interferência na ação do Estado para transformar as propostas e os projetos locais em políticas públicas, desmobiliza o potencial organizativo, dificulta o funcionamento eficaz do Território de Identidade e reduz a possibilidade de construção de processos de desenvolvimento.

Palavras-Chaves: Território. Gestão. Estado. Território de Identidade.

¹Socióloga, Doutora. Professora do Departamento de Ciências Humanas e Filosofia, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial - PLANTERR da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Estado da Bahia. Brasil. E-mail: ildesferreira@gmail.com

²Socióloga, Doutora. Professora do Departamento de Ciências Humanas e Filosofia, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial - PLANTERR da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Estado da Bahia. Brasil. E-mail: acaciabatista02@gmail.com

IDENTITY TERRITORIES: THE MAIN DIFFICULTIES IN THE PROCESS OF TERRITORIAL ADMINISTRATION– THE SISAL TERRITORY

ABSTRACT

Established in 2003 as a result of the federal government's territorial development policy, the Sisal Identity Territory is located in the semiarid region of the State of Bahia with an economy based on family farming, mainly the cultivation of sisal. This research project was designed to contribute to the discussion on the administration of Identity Territories through participant observation document analysis and monitoring of the activities CODES, during a four-year period. The theoretical framework adopted herein is the same as that on which the discussions on territories and Identity Territories are based. A territory is understood as a geographic space defined and modified by economic, cultural and environmental identities, while an Identity Territory is considered a public policy planning entity which requires the direct participation of organized civil society interacting with the different levels of government to promote sustainable development. The study observed that the administration process is facing a range of challenges that limit and weaken the Identity Territory's role such as a lack of ongoing processes to train local stakeholders, collect up-to-date data and technical information, and develop written memory, human resources, management systems and records of activities and procedures. This set of difficulties, associated with the incapacity to increase the interaction of the different organized segments of civil society to influence State actions in order to transform local proposals and projects into public policy, decrease the organizational potential and disrupt the efficient functioning of the Identity Territory and reduce the possibility of promoting development processes.

Key words: Territory. Administration. State. Identity Territory.

INTRODUÇÃO

A questão da gestão parece ser um grande desafio dos Territórios de Identidade. Isso fica patente quando se observa os procedimentos operativos implementados e nos diálogos com os próprios sujeitos diretamente envolvidos e com pesquisadores que atuam nesses territórios.

Este texto tem como pretensão “levantar a poeira”, contribuir para o debate focado no assunto a partir da experiência da equipe do projeto Célula Territorial³ no Território do Sisal, no Estado da Bahia, mas também através da participação na construção de processos em outros Territórios de Identidade no Estado. Não se constitui objetivo dessa reflexão o aprofundamento do debate em torno dos conceitos de sociedade civil, espaço, território, lugar e territorialidade. De forma breve, destinar-se-ão algumas palavras para situar o leitor nas opções conceituais aqui realizadas. Assim, o objetivo central é provocar um processo de discussão em torno da gestão dos Territórios de Identidade e seus dilemas principais.

³Projeto “Gestão de Territórios Rurais” – Edital CNPq/MDA/SDT N° 05/2009.

Ressalte-se que a discussão aqui posta é da responsabilidade exclusiva dos seus autores, nada tem a ver com o pensamento e a visão dos sujeitos que constroem e dão sustentação aos Territórios de Identidade, embora, em alguns momentos, possa coincidir com o pensamento de muitos desses atores sociais.

O percurso metodológico adotado foi a observação participante, pelo período de quatro anos, durante a execução do projeto "Células Territoriais Rurais", quando se teve a oportunidade de acompanhar e participar de reuniões, assembleias e seminários com os membros e dirigentes do CODES/Sisal⁴, dialogando com eles sobre as questões aqui abordadas no tocante à gestão territorial. Também foram analisados documentos produzidos pelos atores sociais envolvidos nesse processo, bem como os relatórios gerados pela equipe de pesquisadores. Não foi utilizado instrumentos como questionário ou entrevista.

O texto está distribuído em seis tópicos: 1) o cenário em que se abordam elementos da realidade geográfica e socioeconômica do Território do Sisal; 2) uma breve abordagem conceitual (espaço, território, lugar, territorialidade); 3) uma discussão sobre a criação do Território de Identidade do Sisal; 4) a gestão territorial, com alguns pressupostos; 5) principais fragilidades da gestão no Território do Sisal; 6) uma proposta de gestão territorial, além das considerações finais.

1 O CENÁRIO

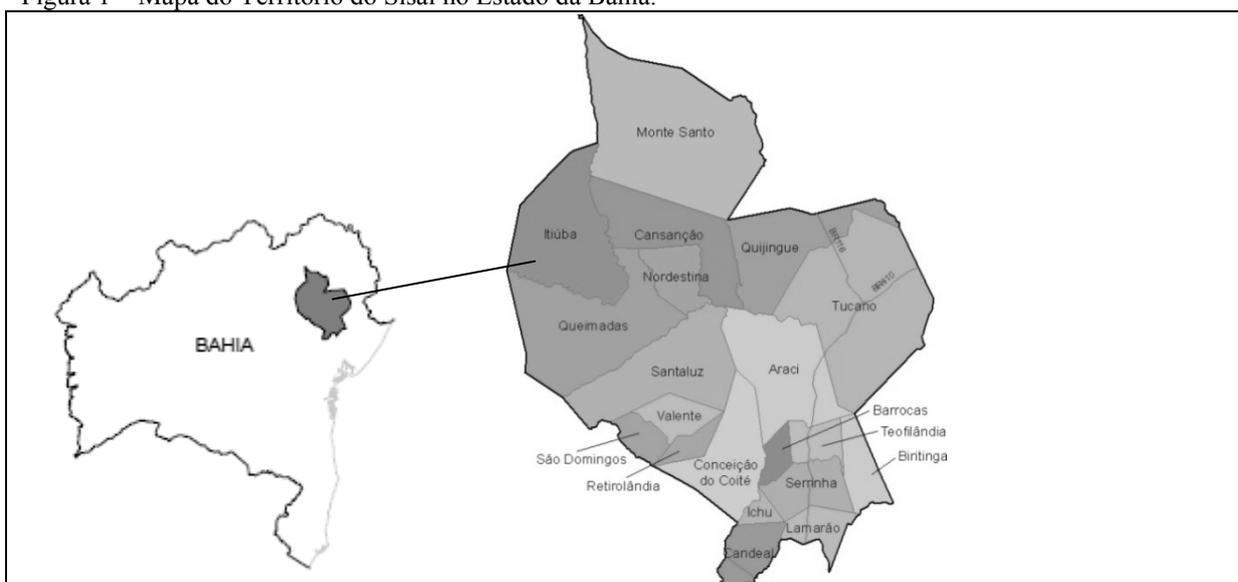
O Território de Identidade do Sisal é constituído por 20 (vinte) municípios (Figura 1), habitado por 582.329 pessoas (IBGE, 2011), com uma extensão territorial de 20.154 km², o correspondente a 3,5% do Estado da Bahia, e tem sede no município de Valente.

O Território está inserido no semiárido baiano, caracterizado pela predominância de uma economia agrícola de base familiar que representa a maioria dos 57,21% dos habitantes da zona rural. Do total de habitantes, 52,0% têm até 29 anos de idade (IBGE, 2011), sendo que, dada a ausência de políticas públicas que possam amparar esse segmento populacional, tem sido contínuo e intenso o fluxo emigratório para os centros urbanos e para outras regiões, onde, sem qualificação profissional para atender às exigências do mercado de trabalho acabam reforçando as fileiras do subemprego ou do emprego formal de baixa remuneração. O sistema fundiário é marcado pela pequena propriedade de base familiar: 79,2% dos estabelecimentos têm até 20 ha e ocupam 17,6% da área, com um tamanho médio de apenas 5,2 ha⁵. (IBGE, 2007).

⁴ Conselho de Desenvolvimento Rural da Região do Sisal do Estado da Bahia.

⁵ O tamanho médio dos estabelecimentos da agricultura familiar no Estado é de 15,0 ha - quase três vezes superior ao encontrado.

Figura 1 – Mapa do Território do Sisal no Estado da Bahia.



Fonte: Adaptado do PTDRS Sisal (2010).

Uma das principais atividades, na maioria dos municípios, advém da produção do sisal (*Agave sisalana*), desenvolvida em pequenas propriedades, cujo processo de extração da fibra é feito de modo semiartesanal, através da máquina *paraibana*, inventada da década de 1950, com grandes riscos para a saúde dos trabalhadores⁶. Por ser uma planta resistente à seca, o sisal se constitui em um elemento fundamental para a população sertaneja. Além da extração da fibra, o sisal oferece a *mucilagem*, amplamente utilizada na complementação alimentar dos rebanhos de ovinos, caprinos e bovinos. Além disso, nos períodos de estiagem prolongada, transformam-se as áreas plantadas em *pastagens* para ovinos e caprinos.

A cultura do sisal hospeda grande potencial econômico. Além da fibra, único produto utilizado comercialmente e que corresponde a apenas 4% (quatro por cento) da composição das palmas, há o *suco* (que corresponde a 60% da palma) que contém ecogenina, com múltiplas possibilidades de utilização industrial, pode ser utilizado na produção de biofertilizantes e de bioinceticidas; a fibra pode ser transformada em compósitos para a construção civil (forros, divisórias), fabricação de móveis e na indústria automotiva; do pendão e bulbo, podem-se produzir briquetes para a geração de energia. Tudo isso, no entanto, depende de investimentos em ciência e tecnologia, o que não se concretiza.

O bioma predominante é o da caatinga, com um ecossistema diversificado, com plantas arbustivas e arbóreas e uma fauna peculiar, em processo acelerado de degradação. Os solos, em sua maioria, são rasos e pobres em nutrientes básicos, embora tenha um substancial valor em cálcio e potássio, o que permite uma vasta diversidade da vegetação. Já são visíveis, em muitas localidades, processos moderados de desertificação, que se constituem numa efetiva ameaça aos sistemas produtivos locais (PAIVA et al., 2007).

⁶Setores da economia que são do interesse do capital, como o café e a cana de açúcar, dispõem de tecnologias e equipamentos avançados, ao contrário do sisal que convive ainda com a mesma tecnologia de mais de meio século atrás, cujo processo de extração da fibra ainda mutila trabalhadores.

Ganha dinamismo a extração mineral, com a presença de grandes corporações multinacionais que se dedicam à extração do ouro, especialmente nos municípios de Teofilândia, Santaluz e Queimadas. Em Nordestina, foram descobertas grandes jazidas de diamantes, classificadas como uma das maiores reservas do continente. Esse novo momento da mineração acelerará os impactos sociais e ambientais em todo Território.

As condições sociais da população do Território do Sisal são ainda críticas, herança de um processo de exclusão socioeconômica ainda não superado, considerando que, ainda nos dias atuais, os grandes investimentos públicos e privados são canalizados para as áreas de maior dinamismo econômico, mantendo e aprofundando as desigualdades regionais e sub-regionais. Para reduzir os índices de pobreza, merecem destaque os programas de transferência de renda com grande impacto na frágil economia local: os recursos disponibilizados pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INSS) e pelo Programa Bolsa Família (PBF), a partir de dados disponibilizados pelo INSS e pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em 2011, somam R\$ 594.781.729,00, 20,8% a mais do que as Receitas Orçamentárias realizadas em 2010 pelo conjunto dos Municípios (R\$ 492.281.729,00) e 3,3 vezes o total de repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), em 2010⁷.

2 REVISITANDO CONCEITOS

São muitas as concepções de territórios, algumas delas se intercomplementam, outras se chocam e até se contradizem. Não é pretensão, aqui, entrar nesta celeuma, mas apresentar algumas ideias e conceitos que possam ajudar na compreensão do tema central que são Territórios de Identidade, enquanto embriões do processo de desenvolvimento sustentável local, a partir da realidade do Território de Identidade do Sisal. Abraça-se a noção multidimensional que incorpora os elementos da natureza e o conjunto das relações econômicas, de poder e a luta de classes.

Muitos elementos teoricamente distintos, na prática se imbricam e se sobrepõem numa mesma realidade geográfica, biológica, econômica, social e política. Há, portanto, a esfera material, as pessoas, a topografia, a flora, a fauna, os recursos naturais, a economia, e a esfera imaterial, as relações entre as pessoas e a natureza, as manifestações culturais, as identidades, as relações de poder que se estabelecem. Da mesma forma, combinam-se a objetividade, marcada por tudo que se pode dar precisão, e a subjetividade, expressa pelos sentimentos, crenças, desejos. E tudo isso é determinado, no mundo capitalista, pelas diferentes formas de intervenção do capital que produz o espaço e as escalas espaciais (SMITH, 2002), o que interfere, diretamente, na formação do território e nas formas de a população pensar e agir.

Território, portanto, é um espaço geograficamente definido, caracterizado por critérios multidimensionais como ambiente, economia, sociedade, cultura, política e instituições. Possui população formada por grupos sociais distintos que se inter-relacionam interna e externamente por meio de processos caracterizados por um ou mais elementos que indicam

⁷ Dados oriundos das páginas www.mds.gov.br; www.inss.gov.br; www.ibge.gov.br Cidades@ (Acesso em 21, dez. 2013).

identidade, coesão e sentido de pertencimento. Já o espaço é entendido como o “antes”, o ponto de partida, é uma intencionalidade de intervenção, é a “[...] matéria prima para a apropriação do território, portanto, a ocupação econômica, política e cultural. Espaço é, assim, algo anterior ao território [...]” (RAFFESTIN, 1993, p. 144). Quando os indivíduos ocupam, dominam e modificam o espaço – e são os únicos seres com essa capacidade – transformam o espaço em território. Portanto, o território é o resultado da ação humana que, por sua vez, numa sociedade de classes, é motivada por interesses de classe; o “[...] território é o produto direto da luta de classes travada pela sociedade no processo de produção de sua existência” (OLIVEIRA, 1999, p. 74).

A existência do território pressupõe um *projeto de intervenção* (ou projeto de desenvolvimento), escrito ou não, onde se dá o exercício de poder, congregando os interesses divergentes que caracterizam os *eternos* conflitos, explícitos ou subjacentes, que põem o território sempre em movimento, envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que se configuram os principais processos sociais, econômicos e políticos (VAINER, 2002). Para Le Berre (1995, p. 606), "O território pode ser definido como a porção da superfície terrestre, apropriada por um grupo social, visando assegurar sua reprodução e a satisfação de suas necessidades vitais".

O lugar seria a concretização do espaço, a partir da *familiaridade* e vivência, que transforma o espaço não identificado em paisagens, sons, cheiros: “Lugar é por sua vez definido por e a partir de apropriações afetivas que decorrem com os anos de vivência e as experiências atribuídas às relações humanas” (TUAN, 1983, p. 119). Território é a apropriação do espaço, é o espaço *produzido e consumido*, é o espaço partilhado socialmente; o espaço é concebido a partir da intencionalidade da relação social que o criou (FERNANDES, 2005). O território pode ser concebido então como uma *realidade* total, complexa, formada por uma população caracterizada pelo conjunto das pessoas que nela interagem; pelas formas como essas pessoas se relacionam com a natureza; pela fauna e pela flora que a compõem; por uma economia, caracterizada pelo conjunto dos recursos naturais, pelas relações de produção estabelecidas, incluindo-se a luta de classe e pelas leis de mercado que a regulam; pela dimensão cultural e simbólica, através do que as pessoas constroem sua própria identidade; e pelas relações de poder estabelecidas, expressas nas esferas do Estado, mas também fora dele, no seio da sociedade civil e do conjunto das instituições sociais e empresariais.

A territorialidade, por outro lado, seria a ação coletiva num território, ou seja, o conjunto das relações sociais, ambientais, políticas, de produção, que interagem e dão vida ao território; a tentativa de indivíduos ou grupos de interferir, influenciar, controlar relações construídas no território (SACK, 1986); a territorialidade recebe um valor bem particular, reflete a multidimensionalidade do vivido do território (RAFFESTIN, 1993). É o pertencer àquilo que nos pertence “[...] e se estende aos próprios animais, como sinônimo de área de vivência e de reprodução” (SANTOS, 2001, p. 19); uma projeção de nossa identidade sobre o território, de uma organização, é uma forma de exercer a *territorialidade*, as dinâmicas sociais, as redes sociais, políticas e solidárias estabelecidas. É o processo de intervenção humana no espaço, transformando-o em território. A territorialidade é o próprio exercício da luta de classes, manifesto ou oculto, considerando que a construção da territorialidade se dá no universo das contradições e dos conflitos e a partir dos interesses dos sujeitos.

Os indivíduos que ocupam um território e vivem nele, constroem, também, no processo histórico, sua própria identidade. As discussões sobre identidades na sociologia estão, quase sempre, vinculadas à noção de pertencimento a um segmento de classe social e/ou grupos sociais. Para a identidade territorial, características próprias devem ser observadas, como lembra Marcelo Ducan (2010):

Já uma identidade territorial tem relações com os processos históricos vivenciados por coletivos de pessoas, onde elementos permanentes são mobilizados para dar sentido e historicidade às narrativas sociais que conformam uma identidade aceita (DUCAN, 2010, p. 216).

Esses elementos permanentes podem ser de natureza econômica, geográfica, política, cultural, ambiental etc. que orientam o sentido de pertencimento dos habitantes de um território, no ambiente contraditório de solidariedade e conflito. A identidade construída pode ser manifesta ou manter-se subjacente ao mundo real, o que requer um exercício de aprendizagem coletivo para a descoberta da identidade social, criando-se as condições propícias para a identificação das principais características que possam alimentar os desejos e os sonhos dos habitantes.

Foi com a intenção de promover o desenvolvimento territorial sustentável, a partir das identidades territoriais, que o governo federal, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), instituiu, em 2003, a política de territórios de identidade, inspirado no Programa LEADER⁸, apoiado pela União Europeia em áreas rurais consideradas *atrasadas* na Europa, a partir de um novo arcabouço institucional, envolvendo a participação da sociedade civil organizada, devendo, cada território, ser

[...] 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. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2010, p. 13).

O governo definiu Território de Identidade como

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos [...]. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2005, p.11).

3 A CRIAÇÃO DO TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DO SISAL

Apesar da repressão do regime militar aos movimentos populares, iniciou-se, na *região do sisal*, um processo de organização de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), pela igreja católica, na década de 1970, que resultou na criação de várias organizações sociais que deram suporte aos

⁸Programa de Desenvolvimento Rural lançado na Europa em 1991.
http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_pt.htm (Acesso em 27, set. 2013).

processos de organização e mobilização da população⁹: “Um número crescente de organizações sociais desenvolve ações coletivas para serem reconhecidas quanto à sua legitimidade e abrangência, procurando construir um ambiente favorável ao acolhimento dos seus interesses” (DUCAN, 2010, p. 198). A Constituição de 1988 representou um marco importante por ter ampliado e diversificado os atores e os espaços de participação da sociedade civil organizada¹⁰ em muitas das esferas do Estado, ultrapassando os limites tradicionais de consulta apenas aos partidos e aos chefes políticos nos assuntos envolvendo o ente público. Incorporou, a partir de ampla mobilização popular promovida pelas organizações sociais, um novo “direito” de participar, de influenciar na definição e na execução das ações de governo, com a expectativa de melhorar as condições de vida da população. Foi essa mobilização que garantiu a elevação do Partido dos Trabalhadores à presidência da República, em 2002, inaugurando, a partir de 2003, uma nova experiência na gestão do Estado: “várias políticas públicas foram propostas, criando, reconhecendo ou estendendo direitos e destinando recursos para apoiar seus pleitos e iniciativas e, até mesmo, criando novas entidades e instâncias públicas para a gestão de programas específicos” (DUCAN, 2010, p. 196).

O quadro mudou: a sociedade civil conquistou novos espaços e formas de participação, construindo, a partir da década de 1980, novas formas associativas e organizativas que passaram a disputar espaços públicos com novos atores políticos e sociais (RAICHELIS, 2006) e com as novas formas de relacionamento com o Estado, construindo, no seu interior, redes que se articulavam nos níveis local, regional e até nacional, a exemplo dos movimentos por medidas para a convivência com o semiárido, reforma agrária, busca de amparo previdenciário para os mutilados do sisal etc. O poder local, portanto, não se concentra mais em mãos de uma pessoa ou um grupo político restrito, nem se restringe ao poder público, mas *distribui-se* entre um conjunto de instituições governamentais e não governamentais. Assim, o poder do Estado deixa de ser único, como reconhece Sousa Santos (1999, p. 125): “o poder do Estado é apenas uma entre muitas formas de poder e nem sequer a mais importante”. A sociedade civil organizada passa a reivindicar o espaço de participação cidadã, visto por Teixeira (2001, p. 30) como um “[...] processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações”.

As contradições encontradas nas relações da sociedade civil com o Estado têm raízes históricas, como lembra Sousa Santos (2002), de busca de alternativas, ao nível conceitual e real, de superação do projeto hegemônico da sociedade capitalista moderna. Isso não elimina a noção de que a sociedade civil, pelas relações, conflitos e disputas existentes no seu interior, continua sendo a instância que molda o Estado e se adéqua a ele (BOBBIO, 1982), numa relação dialética e simbiótica, com momentos de harmonia e de conflitos, de afirmação e de negação, de aceitação e de confronto a partir dos interesses estabelecidos e das condições históricas dadas. No Território do Sisal, a sociedade civil organizada também cumpre esse duplo papel: por um lado, procura interferir na estrutura do Estado, na busca da criação ou

⁹Surgem o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR), a Associação de Desenvolvimento Sustentável Solidário da Região Sisaleira (APAEB), a Fundação de Apoio aos Trabalhadores da Região do Sisal (FATRES), dentre outras.

¹⁰Estamos chamando de sociedade civil organizada o conjunto de ONGs, associações civis, movimentos sociais e grupos informais diversificados cujos representantes, com autonomia e independência dos partidos políticos e das elites do poder, com senso de responsabilidade e justiça, buscavam formas de ampliação das regras do poder político e de interferência no Estado com vistas à construção de processos participativos e democráticos de melhoria das condições sociais da população.

ampliação de direitos, ou mesmo na implementação de programas sociais¹¹ que atendam as necessidades e interesses de setores subalternos da sociedade, e, ao mesmo tempo, associa-se a ele, fortalecendo-o enquanto estrutura de dominação.

Inaugura-se, na *Região do Sisal*, a partir de 1988, uma fase de participação, com interferências das organizações sociais na elaboração das Leis Municipais de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), nas Leis Orçamentárias (LOAs) e nos Conselhos Municipais de Gestão, desenhando-se uma nova engenharia na formulação de políticas públicas. Era a *utopia militante* discutida por Singer (1998). Apesar das artimanhas engendradas pela maioria dos gestores municipais para reduzir e limitar o papel dos representantes dos segmentos organizados em conselhos municipais a mera formalidade, tirando dos conselhos a função de formulação e controle das políticas públicas, as experiências resultaram em rico aprendizado que suscitou novos ensaios de participação e de intervenção na esfera estatal.

A presença da *Pastoral Rural* e, posteriormente, do Movimento de Organização Comunitária (MOC¹²), possibilitou um processo organizativo de camponeses que resultou numa experiência inovadora autogestionária de âmbito regional, a Associação dos Pequenos Agricultores do Estado da Bahia (APAEB), fundada em 1980; foi grande a mobilização para a tomada dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais controlados pelas oligarquias locais, dando ao sindicalismo rural um sentido libertador. Inaugura-se a era do ativismo político voltado para a solidariedade social (PAOLI, 2002). Como reconheceu Elenaldo Teixeira (1997):

Segmentos sociais se organizam não apenas em torno de necessidades materiais ou de realização de políticas públicas que atendam às carências, mas em busca de seu reconhecimento como sujeito, de construção e efetivação de direitos e de uma cultura política de respeito às liberdades, à equidade social, à transparência das ações do Estado (TEIXEIRA, 1997, p. 181).

Outras lutas de âmbito regional se sucederam: as mobilizações por medidas para amenizar os efeitos das secas, a luta pelo amparo previdenciário dos mutilados do sisal¹³, a campanha “sisaleiros pedem socorro” que reivindicava preço mínimo para o produto, a mobilização contra o trabalho infantil, dentre outras. Estava, assim, adubado o terreno para a sementeira: a criação do Território de Identidade do Sisal, o primeiro no Estado da Bahia, em 2003¹⁴, com os incentivos e orientações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e apoio do conjunto das organizações sociais atuantes no território, que permitiu aos sujeitos locais vislumbrar um novo momento histórico onde a sociedade civil organizada tivesse papel preponderante na definição e controle das políticas públicas.

Formava-se o Colegiado Territorial do Sisal, com representações da sociedade civil organizada e do Estado (órgãos federais, estaduais e municipais), mas em um ambiente de muitas dúvidas e desconfiança. Os prefeitos, representantes do poder público municipal, acostumados a negociar recursos para os municípios através de conchavos políticos de gabinete e a agir autoritariamente, estranhavam toda aquela atmosfera de participação e de

¹¹O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) é, talvez, o exemplo para significativo.

¹²Organização não governamental, criada no final da década de 1960, com forte atuação na região semiárida do Estado da Bahia.

¹³Há na região, milhares de pessoas que perderam dedos, mãos e antebraços na conhecida máquina *paraibana* utilizada no processo de extração da fibra do sisal, produto da década de 1950.

¹⁴Reconhecido pela SDT/MDA em 2005.

democracia e temiam que tudo aquilo pudesse resultar em alguma trama contra eles. Entre os movimentos sociais prevalecia a nutrição da utopia, de que tudo aquilo viesse resultar no espaço concreto de discussão e definição das políticas públicas para o território, o que se constituiu, mais tarde, em grande frustração.

O colegiado territorial é um espaço de cooperação, solidariedade, mas também de desavenças e conflitos intra e intersegmentos. Os conflitos, a partir dos interesses das lideranças envolvidas e de cada segmento, se revelam de três tipos: entre as representações da sociedade civil, entre as representações governamentais e entre as esferas da sociedade civil e governo. É preciso lembrar que nem a sociedade civil organizada nem as representações governamentais constituem blocos homogêneos, pelo contrário, incorporam um arcabouço político-ideológico bastante diversificado, com interesses também diversos: “Tanto na sociedade civil como no Estado, existem múltiplos centros de poder e difusão do controle, autoridade e influência de indivíduos, grupos e associações” (DURIGUETTO, 2007, p. 99).

Há visões diferentes sobre a estratégia de organização dos Territórios de Identidade e sua relação com o Estado. Para alguns, especialmente os militantes políticos, é a ferramenta que faltava para a consolidação da democracia e para o desenvolvimento sustentável; um instrumento para a construção de valores como a solidariedade e a equidade e para a inclusão social, através da promoção e integração das políticas públicas; era o espaço para o fortalecimento do ideário sociocultural e político, construindo alternativas de poder que viessem substituir as velhas práticas oligárquicas. Há, entretanto, os que veem nela um esforço explícito ou velado de criação de alternativa para substituir o Estado (BRANDÃO, 2004), ou uma estratégia de controle e dominação, como admite Fernandes (2005, p.52), “O conceito de território é usado como instrumento de controle social para subordinar comunidades rurais aos modelos de desenvolvimento apontados pelo capital”.

Apesar da capacidade de mobilização e de articulação demonstrada, a sociedade civil organizada do território não reuniu a força necessária para intervir significativamente no Estado e muito menos regulá-lo, limitando-se a participar nos programas que são definidos e formulados por ele, deixando o poder decisório nas mãos dos altos escalões da burocracia governamental, frustrando, significativamente, os sonhos daqueles que viam o Território de Identidade como um instrumento de gestão pública controlado pelas organizações locais. Apesar de muitos projetos pontuais¹⁵, não há projetos estruturantes que apontem para mudanças significativas para o território, a exemplo da longa estiagem de 2012-2013 que manifestou a vulnerabilidade hídrica e a falta de emprego; a estrutura fundiária continua inalterada, a economia continua à mercê da vontade do capital.

Eram muitos os desafios, além das divergências expressas entre os movimentos sociais e governos municipais, havia também os conflitos internos, no âmbito dos próprios movimentos sociais, afinal, sociedade civil é a esfera dos conflitos econômicos, políticos, ideológicos, sociais e religiosos (BOBBIO, 1982). Além disso, a pouca representatividade da população é um problema ainda sem solução à vista: somente cerca de 5% da sociedade civil estava de alguma forma representada pelas organizações sociais. E os outros 95%, como contemplá-los? Apesar disso, e de muitos outros dilemas, inaugurava-se no território uma experiência inovadora histórica: a sociedade civil organizada e o governo, reunidos no mesmo salão, para discutir prioridades de políticas públicas. Provavelmente, ali estava o embrião de

¹⁵Construção de cisternas para a captação e armazenamento de água, ampliação da assistência técnica aos agricultores familiares, ampliação do crédito agrícola, distribuição de caprinos e ovinos etc.

um processo de desenvolvimento territorial que requer a união de todos na definição de metas e de estratégias, inclusive alianças políticas, para a sua efetivação.

4 GESTÃO TERRITORIAL

Em 1975 o governo militar reconheceu a dimensão territorial como elemento relevante para a administração pública, manifesta no Decreto-Lei sobre a Reserva Agrícola. Nos primeiros anos de 1980, chegou-se a definir um conceito sobre ordenamento territorial, cujo objetivo era organizar a distribuição dos usos e funções no espaço e no tempo, como contributo ao desenvolvimento integrado. Em 1988, a Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo regulou diversos níveis da administração pública com a participação dos cidadãos através das representações de diferentes segmentos econômicos e sociais.

Foi a partir de 2003 que a discussão sobre gestão territorial ganhou importância, com a política de Territórios de Identidade como *locus* da representação da sociedade civil e do governo para conduzir a definição e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local. Segundo Dallabrida (2007), gestão territorial refere-se a diferentes processos de tomada de decisões pelos atores locais sobre a apropriação e uso do território para a definição de estratégias de desenvolvimento, entendendo-se como um processo de mudança empreendido por uma sociedade organizada com vistas à dinamização da economia, à melhoria da qualidade de vida da população e a equidade social. Assim, o processo de gestão incorpora dimensões multisetoriais, com diferentes concepções de mundo e interesses conflituosos na construção do desenvolvimento.

A opção do governo brasileiro pelas políticas de territorialidade foi acompanhada por iniciativas dos governos¹⁶. Justifica-se, esse caminho, por dois vieses: de um lado, pelos obstáculos ao processo de desenvolvimento do país causados pelas desigualdades regionais: "As desigualdades regionais brasileiras constituem um enorme obstáculo ao desenvolvimento do país, conspirando contra a construção de uma Federação solidária e progressista [...]" (BRASIL, 2004, p. 12); e, de outro, pela crença na participação da sociedade organizada no planejamento e execução de políticas públicas: "As principais políticas públicas implementadas pelos sistemas políticos contemporâneos são decorrentes de uma complexa e contínua interação entre diversos atores, tanto dentro quanto fora do governo [...]" (BRASIL, 2010, p.6).

Os territórios de identidade foram o instrumento escolhido para responder à necessidade de definir e impulsionar políticas na perspectiva de construção de processos de desenvolvimento, constituindo-se em unidades de planejamento para possibilitar a execução das ações decorrentes, de acordo com as demandas características da população de cada região, que são representadas por órgãos da sociedade civil organizada, levando-se em consideração aspectos sociais, econômicos e culturais (SEPLAN, 2007).

¹⁶ Na Bahia, a adesão à política de territorialidade ocorreu em 2007, mas somente em 2010, pelo Decreto nº 12.354, instituiu o Programa Territórios de Identidade.

A definição de estratégias para o desenvolvimento local ocorre, sempre, num rico ambiente de debate e de conflito, considerando os múltiplos interesses dos diferentes segmentos, manifestas na definição de programas e projetos econômicos, culturais, ambientais etc. Como entendeu Carlos Brandão (2004), a definição de estratégias para o desenvolvimento territorial requer a antecipação de respostas para muitas indagações relacionadas aos atores, agentes e sujeitos envolvidos; aos seus interesses concretos, tácitos ou manifestos; às visões sobre a escala espacial (local, regional, nacional); ao centro decisório e de comando dos fatos determinantes do território; à compreensão dos atores, agentes e sujeitos no contexto do capital globalizado; aos compromissos com as lutas por igualdade de gênero, diversidade étnico-racial e equidade social.

A definição de estratégias e seus desdobramentos para o desenvolvimento territorial, como um plano, com programas, projetos, metas e recursos, requer um processo de gestão, com instâncias de coordenação e de execução, sob a orientação do Colegiado Territorial, o qual, no caso do Território do Sisal, é a instância máxima do CODES, formado pelas representações governamentais e da sociedade civil.

5 FRAGILIDADES DA GESTÃO TERRITORIAL¹⁷

Por uma sistemática de observação direta, com participação nas atividades do CODES/Sisal, pode-se constatar um conjunto de situações que precisam ser enfrentadas para que o Território de Identidade do Sisal possa cumprir seu papel na agenda de construção do desenvolvimento sustentável.

Não se constituiu um processo permanente de aprendizagem, embasado na gestão do conhecimento que permitisse que os saberes populares fossem reconhecidos e valorizados e ajudasse às representações da sociedade civil organizada a ampliar suas capacidades intelectuais de interpretação e análise da sua realidade, bem como a ultrapassar os contornos da participação formal e construir processos que ajudasse as pessoas a aprender a viver, a sonhar, a criar, a interpretar seu mundo, a construir suas identidades e a desenhar seu futuro. O CODES, sozinho ou com seus parceiros, realiza um conjunto de atividades *formativas*, porém completamente desconectadas entre si e sem continuidade, o que pouco contribui para a formação de um *capital social* local “[...] que diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 1996, p. 177), e possa dar sustentação a todo processo de trabalho.

Cultiva-se todo um discurso de valorização do papel das institucionalidades locais, ignorando suas dificuldades, fragilidades e limitações técnicas e políticas, o que dificulta o enfrentamento e superação dessas dificuldades, sendo que essa experiência das organizações sociais é transposta para o CODES que não consegue implementar um sistema próprio de governança com a criação de um braço executivo que possa dar conta dos objetivos da entidade. Leve-se em conta que os integrantes do Conselho de Administração são

¹⁷ A nossa análise parte das condições do Território do Sisal, entretanto, pelo que se tem observado, estão presentes no conjunto dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia.

voluntários, sem qualquer remuneração por seu trabalho, o que se constitui num grande peso, considerando que são, também, representantes das organizações sociais;

É evidente a incapacidade de agregar o conjunto dos segmentos sociais presentes no território, o que compromete o projeto de desenvolvimento territorial sustentável. A composição do Conselho Territorial contempla apenas representações da agricultura familiar e alguns setores governamentais, ficando de fora o setor empresarial rural e urbano e várias representações municipais, o que fragiliza o CODES que necessita de legitimidade para a elaboração e implementação do Plano de Território de Desenvolvimento Sustentável (PTDS).

Nos pequenos municípios do interior, a exemplo do Território de Identidade do Sisal, o urbano e o rural se confundem, distinguindo-se quase que somente pelo fator moradia. Parte considerável dos moradores das áreas urbanas continua vinculada ao mundo rural, seja pela atividade econômica ou por seu mundo cultural. A opção em morar na cidade se dá em função da busca de alguns serviços públicos como saúde e educação e também de algum conforto, entretanto, o/a chefe da família, muitas vezes acompanhado/a de filhos, desloca-se diariamente para o roçado, para cuidar da agricultura e dos animais, e frequentemente, nos finais de semana, desloca-se também com toda a família para a roça. Apesar disso, aplica-se, ainda, o tradicional e dicotômico conceito de rural em oposição à cidade; todas as discussões em torno de políticas públicas consideram apenas o fator geográfico, o rural “separado” do urbano.

Os representantes das organizações sociais que assumem cargos de direção no CODES mergulham num *tarefismo* exarcebado que lhes tira todo oxigênio e impede o exercício adequado e qualificado de suas funções. Todos eles assumem também posições de dirigentes de outras organizações, via de regra, em mais uma – sindicatos de agricultores familiares, organizações de mulheres e de jovens, cooperativas etc. – e são todos engajados nos movimentos sociais do Território. Muitos representantes exercem também atividades remuneradas na esfera pública, tirando-lhes as possibilidades de maior dedicação e de exercer suas funções com mais qualidade.

A ausência de um corpo técnico que possa contribuir para a qualificação do processo de trabalho é um grande problema, resultando na definição de projetos sem o devido respaldo técnico, como propostas de implantação de projetos para processamento de produtos da agricultura familiar sem estudos que assegurem a disponibilidade de matéria prima em quantidades necessárias; projetos sem obedecer condições de localização e logística; sem a infraestrutura necessária; sem estudos de mercado etc.

Por conta disso, também, o CODES não consegue acompanhar os projetos aprovados por secretarias estaduais ou pelo Programa de Infraestrutura (PROINF) da SDT/MDA. Muitos deles permanecem por mais de dois anos nas gavetas do agente financeiro por falta de documentação para a liberação dos recursos, de modo que nos casos em que a liberação ocorre, o grupo promotor já perdeu toda motivação e a própria realidade já enseja outras demandas. A situação não é diferente para os projetos implantados, verificou-se que dos 28 projetos aprovados pelo PROINF entre 2003 e 2011, com investimentos de R\$ 16,6 milhões, mais de 90% não foram concluídos ou foram concluídos e estão sem funcionamento¹⁸. Some-

¹⁸ Relatório Analítico. Projeto “Gestão de Territórios Rurais” – CNPq/MDA/SDT Nº 05/2009, Território de Cidadania do Sisal – Bahia, 2011.

se a isso, a necessidade de uma estrutura burocrática para dar conta dos procedimentos cotidianos, a exemplo de registro em atas ou relatórios das reuniões, seminários, audiências públicas e outros eventos, arquivo de correspondências etc. Contudo, não há uma memória escrita. O conjunto de atividades que se realiza é registrado de forma avulsa, sem arquivamento, o que se perde em seguida.

A ausência de um núcleo decisório funcional que possa contemplar os critérios de democracia e eficiência culmina numa verdadeira *desordem* no processo de tomada de decisões, ficando à mercê de interesses setoriais, o que contribui significativamente para maior fragilização do Colegiado Territorial e desmotivação dos seus membros. São os casos de projetos encaminhados ao governo do Estado e ao Programa de Infraestrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário (PROINF), em nome do Território, sem antes ser submetido a um processo de discussão e de análise técnica. O governo, por seu turno, corrobora com essa situação ao aprovar esses projetos sem exigir que, antes, sejam discutidos e aprovados pelo Colegiado Territorial e sejam acompanhados, minimamente, de uma análise técnica que indique a sua viabilidade. Diante disso, os resultados não poderiam ser diferentes: os problemas emergem nas fases de operacionalização e de funcionamento; do conjunto de projetos aprovados para o Território entre 2003 e 2011, somente 5% foram concluídos e se encontram em funcionamento.

O atrelamento das organizações da sociedade civil ao Estado, através da sua contratação para a execução de programas governamentais, tira-lhes toda possibilidade de autonomia. A incapacidade do Estado, através dos governos, de empreender as políticas públicas num ambiente de democracia e de participação, obrigou-o a associar-se com as organizações da sociedade civil, na execução de seus programas, transformando-as em seu braço burocrático auxiliar, com fortes instrumentos de dependência e tutela. Nessas circunstâncias em que a sociedade civil assume funções de governo, fica ainda mais difícil compreender os contornos e os papéis da sociedade civil e do Estado, considerando que à sociedade civil são confiadas atribuições pertencentes ao Estado (SANTOS, 1999), tornando-a cada vez menos capaz de interferir e controlar o Estado. Quase todo o tempo das lideranças e dirigentes das organizações da sociedade civil é destinado à administração dos projetos em execução (gestão de pessoal, controle de recursos, administração das metas estabelecidas, prestação de contas etc.) e para o financiamento de novos projetos.

Grande parte do tempo e das energias dos dirigentes das organizações conveniadas (inclusive o CODES) destina-se ao atendimento dos compromissos burocráticos, ficando em segundo plano os processos técnico-educativos que podem qualificar a atuação dos dirigentes com vistas ao desenvolvimento sustentável no território¹⁹. Leve-se em conta, também, que os projetos apoiados pelos governos não disponibilizam recursos para o fortalecimento institucional das organizações, contribuindo significativamente para a fragilidade administrativa, com fortes limites para a gestão dos projetos: são muitos os casos em que essas organizações, por meras dificuldades burocrático-contábeis, acabam engrossando a lista de inadimplência por problemas verificados pelos órgãos de controle nas prestações de contas.

¹⁹ Uma equipe de pesquisadores da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) e da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), que coordena o projeto “Célula Territorial” com o apoio da SDT-CNPq, no Território de Cidadania do Sisal, na Bahia, buscou, por mais de seis meses, uma reunião com o Conselho de Administração do CODES para planejar um curso de formação em Desenvolvimento Territorial e não consegue. Em todas as reuniões, a pauta está sempre voltada para as questões operativas, imediatas.

Observa-se o culto exagerado à endogenia, o que pode levar a grandes equívocos, a exemplo do desprezo das interferências externas, a exemplo do papel do capital e do Estado que têm suas prioridades estratégicas acabam ignorados. Não é à toa que ainda prevalece, na esfera governamental, a visão do semiárido como região problema: “A extrema pobreza e desigualdades sociais da região semiárida, ao lado de outros fatores, constituem-se em grandes obstáculos para que se possa desencadear processos de desenvolvimento sustentável” (GOVERNO DA BAHIA, 1977, p.55), suscitando, para fazer frente a isso, programas e projetos de natureza assistencialista que em nada contribuem para romper o ciclo da pobreza, mas reduzem-se os índices de pobreza extrema e eleva-se a capacidade de consumo da população, o que interessa sobretudo ao capital.

Há, por outro lado, uma *crise de identidade* nas esferas governamentais sobre a concepção do Território de Identidade. Na Bahia, apesar da opção do Governo do Estado, ainda em 2007, de adotar os Territórios de Identidade como unidades de planejamento da ação governamental, da instituição do Programa Territórios de Identidade e de o PPA (Plano Plurianual) 2012-2015 estar *territorializado*, com a quase totalidade dos programas, projetos e ações distribuídos por Territórios de Identidade, a confusão é generalizada sobre o conceito de Território de Identidade e sobre o seu papel no processo de definição e gestão das políticas públicas. A maioria das secretarias de governo simplesmente os ignora; planeja suas ações e atividades e as executam ao seu modo, impondo-as sobre os Territórios ou simplesmente desconsiderando-os; para algumas, a exemplo da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), os Territórios são prestigiados e valorizados, entretanto, não há consenso sobre o conceito de Território de Identidade e sobre o seu papel no relacionamento com o Estado. Há, na esfera governamental, pelo menos duas linhas de pensamento divergentes: uma delas concebe o Território de Identidade como o espaço democrático, de conflito e de combinações, onde a sociedade civil e o governo pactuam sobre as políticas a serem definidas e implementadas, o que coincide com a prática da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário; a outra entende o Território de Identidade como o espaço dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, cujo papel central seria de pressionar o Estado, através do governo, pelas medidas que consideram necessárias para o desenvolvimento local. Essa ambiguidade reflete negativamente na funcionalidade dos Territórios de Identidade que, dadas as suas próprias fragilidades internas, com elevado grau de dependência para com o Estado, confunde-se na definição dos seus próprios papéis.

6 UMA PROPOSTA DE GESTÃO TERRITORIAL

A adoção da estratégia de utilização dos territórios de identidade como unidades de planejamento e desenvolvimento rural atenderia a quatro aspectos defendidos por Perico (2009): a compreensão de que o rural é mais do que o agrícola; a escala municipal é restrita e inadequada; a escala estadual é ampla demais; e o fato de o território ser a unidade que contempla melhor os laços de identidade e de proximidade entre as pessoas, os grupos sociais e as instituições que podem ser mobilizadas.

Apesar das inúmeras dificuldades para instituir um sistema de gestão que se revelasse eficaz para responder às expectativas dos sujeitos locais, o próprio exercício de discussão e

proposição de políticas públicas para o desenvolvimento local põe em cheque os conceitos e as práticas tradicionais da autoridade estatal, como reconhece Klaus Fray (2004), construindo-se canais de participação interinstitucional que envolvem o setor governamental e a sociedade civil organizada. Durante a atuação do Projeto Célula, observou-se que para garantir a efetividade dos territórios de identidade como instrumentos do processo de desenvolvimento sustentável, como pretende o governo, é necessário encontrar um *modelo de gestão* que lhe dê o devido suporte. Diante dessa necessidade, a equipe de pesquisadores e a coordenação do CODES/Sisal propôs-se a seguinte estrutura, ao nível do Estado da Bahia:

- a) O Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER²⁰) seria o responsável pela aprovação das políticas públicas de desenvolvimento territorial sustentável;
- b) A Coordenação Estadual de Territórios (CET), constituída por representantes dos colegiados territoriais, teria como função auxiliar os territórios em seu processo de gestão e intermediar o diálogo com as instâncias governamentais;
- c) Constituição do colegiado territorial, por instituições governamentais e organizações da sociedade civil, em cada território²¹, responsável pelo debate e definição das políticas públicas a serem implementadas no território;
- d) O Conselho de Administração, constituído por presidente, vice-presidente, secretário executivo e 06 (seis) conselheiros, seria o braço executivo, responsável por todo processo de gestão do território.

O principal instrumento para a implementação das políticas públicas e promoção do desenvolvimento territorial sustentável é o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PDTS²²), conforme definido por Mireya Valência Perafan e Humberto Oliveira (não datado). Cada PDTS deve definir a visão de futuro, a missão e os eixos estratégicos do desenvolvimento territorial.

Os sujeitos que assumem a linha de frente dos territórios de identidade são pessoas com vasta experiência em movimentos sociais, acostumados, em épocas passadas, a um permanente embate com o Estado, na defesa de políticas para atender às demandas sociais locais. Acumulam, assim, vivência e conhecimento. Por isso, processos de gestão territorial inserem-se no escopo da gestão do conhecimento, na medida em que buscam reunir valores, experiências, saberes acumulados, para uma maior eficiência nos processos de gestão, o que, no mundo dos negócios, seria traduzido com a busca de maior produtividade e competitividade (MURRAY, 1996). E isso, no espaço territorial, se constrói através de conversas informais, reflexões, discussões, entre os sujeitos do processo, que partilham experiências, sentimentos e desejos:

²⁰ O primeiro do gênero, no Brasil, instituído em 2010.

²¹ O colegiado territorial do Sisal é composto por 27 instituições governamentais (federais, estaduais e municipais) e 24 organizações da sociedade civil.

²² Alguns territórios preferem incorporar o R de rural, tornando-se: Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável.

[...] as conversas são a base do conhecimento dentro da organização. Por meio de divagações ampliadas, que abrangem desde fantasiosas divagações pessoais até apuradas exposições formais, o conhecimento pessoal se converte em temas disponíveis para outros (KROGH; ICHUIJO; NONATKA, 2001, p. 156).

A gestão de conversas tem conquistado mais espaços, nas organizações, nos últimos anos, contrariando os entusiastas das tecnologias da informação que insistem em recomendar volumosos investimentos em sofisticados sistemas tecnológicos para fomentar o fluxo de conhecimento e de informação na organização. Nos casos das organizações sociais, incluindo-se os territórios de identidade, a gestão de conversas ganha ainda mais importância, considerando que há uma tradição democrática de muita conversa, debate, reflexão entre os sujeitos locais.

Entretanto, com base nas observações da dinâmica do Território de Identidade do Sisal²³, para uma sistemática de gestão territorial minimamente eficaz, consideram-se imprescindíveis as seguintes características:

- a) Formação de um banco de dados, com dados informatizados e georreferenciados que permitam alimentar o diagnóstico econômico, cultural e socioambiental o mais próximo possível da realidade, com a identificação das necessidades e das potencialidades, orientando assim as estratégias para a construção de programas de desenvolvimento;
- b) Articulação das diferentes instâncias: empresariais, políticas, artísticas, sociais, governamentais etc. para a definição do PDTS, com suas diretrizes, seus eixos temáticos, objetivo, metas e estratégias de operacionalização. Isso requer a celebração de um pacto, considerando que muitos interesses podem não estar contemplados;
- c) A definição objetiva, levando em conta o *jogo* de interesses e os conflitos abertos ou subjacentes, das principais estratégias norteadoras do processo de gestão e do desenvolvimento territorial.
- d) Compatibilização das diversas políticas públicas setoriais no espaço territorial, articulando-as com o contexto regional, estadual e nacional, sem perder de vista o movimento do capital globalizado;
- e) Definição de parcerias, nas esferas da sociedade civil e do Estado, que possam contribuir, no âmbito de suas competências, para o processo de gestão territorial na busca do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, importante estabelecer uma base de apoio de pesquisa e de tecnologia, através das instituições de pesquisa e de produção de tecnologias;
- f) Manutenção de um fórum permanente de discussão com todos os atores e sujeitos envolvidos, como ferramenta indispensável à manutenção de um processo vivo de gestão territorial, que se constitua em um espaço efetivo de democracia participativa, receptor de críticas e de manifestações diversas, inclusive político-ideológicas, mas que sirva também de elemento de coesão e solidariedade;

²³ Os pesquisadores de relacionaram, diretamente, com o colegiado territorial e com a diretoria executiva do Território por um período de quatro anos, acompanhando de perto os avanços e os dilemas.

- g) Estabelecimento de um sistema de governança: um braço executivo, com estrutura administrativa básica capaz de permitir a adoção de providências para a operacionalização das definições relativas ao processo de gestão e de implementação das políticas públicas com vistas ao desenvolvimento sustentável territorial. Essa estrutura básica pressupõe espaço físico, condições de locomoção e de comunicação, equipamentos e recursos humanos;
- h) Definição de mecanismos para a tomada de decisões de forma a contemplar os processos democráticos e a agilidade necessária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política de Territórios Rurais possibilitou, inequivocamente, a criação de um importante espaço de discussão sobre a realidade socioeconômica e política local e sobre a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento territorial, em substituição aos métodos cartoriais tradicionais. Entretanto, não foram criados, nas esferas governamentais, os instrumentos necessários para transformar todo o potencial das organizações locais em políticas efetivas de desenvolvimento. Ainda perdura, na estrutura governamental, a *setorização* das ações das diferentes secretarias de governo, sem qualquer articulação com os Territórios de Identidade.

Os Planos de Desenvolvimento Territorial²⁴ elaborados, em ambientes de efetiva participação das organizações envolvidas, viram *letra morta* porque o governo continua empreendendo suas políticas, independentemente daquelas preconizadas nos Planos de Desenvolvimento Territorial. Assim, próprio poder público, fragiliza e subordina a política territorial, na medida em que as ações são definidas e executadas para atender os pleitos das lideranças locais e regionais (prefeitos, deputados) sem nenhuma articulação com o Colegiado Territorial.

Não foram criadas e oferecidas, para os Territórios de Identidade, as condições necessárias para um efetivo e eficiente processo de gestão das políticas públicas que permitisse, por um lado, alimentar o ambiente de democracia que foi criado, incorporar outros segmentos da sociedade civil e a definição de políticas de desenvolvimento territorial.

Apesar de tudo, o exercício democrático de participação ativa resulta num rico processo de compartilhamento dos atores locais, sujeitos do seu processo histórico, tanto na reflexão da sua realidade socioeconômica e ambiental concreta, como na discussão sobre a formulação e definição de políticas públicas e no seu processo de gestão, que venham resultar na formulação de novos paradigmas sobre a construção do desenvolvimento local.

²⁴ Em alguns lugares, são denominados Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS); noutros, de Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. **Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico**. Santiago: ILPES, 1996.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2002.

BAVA, S. C. (Org.). **Desenvolvimento local: geração de emprego e renda**. São Paulo: Pólis, 1996.

BOBBIO, N. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

_____. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: UNICAMP, 2004.

CALDAS, A. S. **Globalização em Territórios Periféricos. Os sistemas produtivos rurais da Bahia e da Galícia**. Salvador: UNIFACS, 2006.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DA REGIÃO SISALEIRA DO ESTADO DA BAHIA. **Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável do Sisal**. Valente: CODES, 2010.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **In: Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2007. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24520.htm>. Acesso: 27 set. 2012.

DALLABRIDA, V. R. La experiencia de organización socioterritorial de los COREDES en Brasil como estructuras que garanticen la gobernanza territorial. **In: Ciudad y Territorio – Estudios Territoriales**, v. XLI, Tercera Época, n. 159, 2007.

DUCAN, M. A construção de uma política de desenvolvimento: os territórios rurais do Brasil. Goiânia, **HABITUS**, v. 8, n. 1/2, p. 191-227, 2010.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FERNANDES, B. M. Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. **Revista Nera**, a. 8, n. 6, jan./jun. 2005.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão de política participativa? **Política & Sociedade**. n 5, p. 119-139, out. 2004.

GOLDENSTEIN, L. **Repensando a dependência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. RIO DE JANEIRO: IBGE, 2011.

KROGH, G. V.; ICHUIJO, K.; NONAKA, I. **Facilitando a criação do conhecimento: reinventando a empresa com o poder da inovação contínua**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

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.

MURRAY, P. C. **New language for new leverage: the terminology of know/ledge management**, 1996. Disponível em: http://www.ktic.com/topic6/13_TERMO.HTM. Acesso em 15 set. 2013.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes**. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

PAIVA, A. Q. et al. O deserto de Surubabel. Comunicação. **Bahia Agrícola**, Salvador, v. 8, n. 1, p. 21-23, nov. 2007.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PERICO, R. E. **Identidade e Território no Brasil**. Brasília: MDA/SDT/IICA, 2009.

PUTMAN, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FVG, 1996.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAICHELIS, R. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. **Serviço Social e Sociedade**. a. 27 n. 85, São Paulo, mar. 2006.

SACK, R. D. **Human territoriality: its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, M. **Território e Sociedade**. São Paulo: Fundação Abreu Abramo, 2000.

SINGER, P. **Uma utopia militante: repensando o socialismo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

SMITH, N. New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. **Antipode**. v. 34, n. 3, p. 427-450, 2002.

SOUSA SANTOS, B. (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUSA SANTOS, B. **Pela mão de Alice**. São Paulo: Cortez, 1999.

TEIXEIRA, E. C. As dimensões da participação cidadã. **Caderno de CRH**. Salvador: CRH/UFBA, n. 26/27, p. 179-209, 1997.

_____. **O local e o global**. São Paulo: Cortez, 2001.

TUAN, Y. **Espaço e lugar: a perspectiva da experiência**. São Paulo: Difel, 1983.

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode ser o poder local? **Cadernos IPPUR**. a. 16, n. 1, p. 23-31, 2002.

Artigo recebido em: 12/11/2014

Artigo aprovado em: 06/07/2015